



Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep
0032 Oslo

Deres ref

Vår ref

2022/4571-STVE

Dato

07.06.2022

Finansiering av universiteter og høyskoler - høringsuttalelse

Det vises til brev fra Kunnskapsdepartementet av 17. mars 2022 vedrørende innspill til ekspertutvalgets rapport om finansiering av universitet og høyskoler (Hatlen-utvalget). UiB oversender med dette sine innspill.

Oppsummering

UH-sektoren i Norge er preget av mangfold og institusjoner som løser samfunnsoppdraget sitt på forskjellige måter. En finansieringsmodell for sektoren må også understøtte dette mangfoldet. Dette adresseres Hatlen-utvalget selv i sin rapport: «*Ett av målene med gjennomgangen av finansieringen er å sørge for at det faglige mangfoldet i og mellom institusjonene bevares og styrkes*» (s 24). I den sammenheng vises det også til analysen i Tilstandsrapporten som konkluderer med at «*Det er et hovedfunn at institusjonslandskapet trass i store endringer fortsatt er preget av den opprinnelige todelingen mellom universiteter og høyskoler, slik også andre undersøkelser tidligere har konkludert. De tre institusjonene NTNU, UiB og UiO står for en stor andel av den samlede forskningen i sektoren, og kan sies å utgjøre en egen gruppe av institusjoner.*»

UiB har oppsummert følgende overordnede kommentarer til arbeidet med gjennomgang av finansieringsmodellen:

- 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.
- En justering av finansieringsmodellen må understøtte Langtidsplanens ambisjoner om høy faglig kvalitet.
- Forslaget om en modell med få, oversiktlige og lett målbare indikatorer støttes av UiB.
- Det er en ubalanse mellom forskning og utdanning i forslaget til indikatorer. UiB anbefaler at både EU-indikator og indikator for vitenskapelig publisering videreføres.
- UiB er skeptisk til forslaget om å redusere antall finansieringskategorier for studieplasser og mener forslaget må konsekvensutredes før det er aktuelt å ta stilling til.
- Utviklingsavtalene bør videreføres, men uten finansieringskomponent. Det er dermed uheldig at mangfold og arbeidsdeling er foreslått fjernet i sektormålene, hvilket

svekker mulighet for å realisere den arbeidsdeling og det mangfold regjeringen ønsker.

- UiB støtter utvalgets forslag knyttet til livslang læring og desentraliserte studietilbud og vil peke på behovet for finansiering av nye studieplasser øremerket denne typen tilbud som et godt virkemiddel.
- UiB støtter forslaget fra utvalget om ikke å utvikle en egen resultatindikator for arbeidsrelevans i utdanningene.
- UiB deler utvalgets syn på at det ikke foreslås kompensasjonsordninger for flercampus-institusjoner.
- UiB anbefaler ikke en ny formidlingsindikator slik det foreslås i egen innstilling fra Kierulf-utvalget.

Hatlen-utvalget gir en rekke forslag til endringer i finansieringsmodellen, samt anbefalinger om prinsipper for videre styring av sektoren. Flere av forslagene er imidlertid lagt fram uten at det foreligger analyser eller konsekvensutredninger. Etter UiBs oppfatning er det derfor nødvendig med videre utredning av foreslåtte modellendringer før man kan ta stilling til flere av forslagene.

Hatlen-utvalget 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. I den forbindelse har UiB i tidligere innspill påpekt at det er problematisk at mangfold er foreslått fjernet i sektormålene. Dette svekker mulighet for å realisere den arbeidsdeling og det mangfold både regjeringen og UiB ønsker.

Selv om utgangspunktet for Hatlen-utvalget er at forslagene skal være budsjettneutrale for institusjonene, vil forslagene kunne ha store virkninger for fordelingen av midler mellom institusjonene i sektoren, og innad i den enkelte enhet og åpne om for flere politisk definerte tildelinger. Det er derfor viktig at en fremtidig budsjettmodell innrettes slik at den opprettholder et stabilt forhold mellom basis og resultatdel.

Velfungerende finansieringsmodeller er stabile, forutsigbare og langsiktige. Det er derfor vesentlig at det ligger stor konsensus og grundige konsekvensanalyser bak endringer i finansieringsmodellen. Et viktig prinsipp bør derfor være at det utvikles få og stabile insentivordninger som skal virke over tid. Dette uttrykker klare prioriteringer og gir forutsigbarhet.

I det følgende gjennomgår UiB sine vurderinger 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 referanser til Hurdalsplattformen 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.

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. Forutsetningen er at de gjeldende budsjetttrammene blir videreført og at uttellingen på indikatorer som avvikes, øker basisfinansieringen tilsvarende for institusjonene.

UiB understreker viktigheten av et stabilt og forutsigbart finansieringssystem, med få og ikke motstridende indikatorer. I dette perspektivet er reduksjon av resultatindikatorer fornuftig. Samtidig er det uheldig 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*». Samtidig viser utvalget til at insentiver virker (s 46). I dette perspektivet kan utvalgets anbefalinger tolkes som en nedprioritering av forskning, selv om utvalget mener det er en liten risiko for dette. Utvalget presenterer ikke analyser av denne problemstillingen, hvilket svekker utvalgets argumenter og anbefalinger.

Utvalget forutsetter videre at resultatmål for forskning kan reguleres gjennom utviklingsavtalene, men uten å skissere hvordan dette skal gjøres. Etter UiBs oppfatning kan en slik tilnærming lett gi en detaljert og indikatorstyrt utviklingsavtale, i strid med målsettingen om mer styring i det store.

UiB mener at forslaget om å *fjerne forskningsindikatorene med stor sannsynlighet vil oppfattes som en svakere vektlegging av forskning* og gi mulighet for mer politisk styring i retning utdanning. Dette er et svært uheldig signal for universiteter som skal stå for nyskapende forskning av høy kvalitet, og som skal være likestilt med og grunnleggende for utdanning. For å sikre et balansert insentivsystem mellom utdanning og forskning foreslår UiB at indikatoren for EU-midler og publikasjoner videreføres. UiB foreslår også at forskningsindikatorene gis en åpen ramme slik det er på utdanning. Det er vanskelig å se prinsipielle argumenter for hvorfor det skal være forskjell med bruk av åpen eller lukket ramme for de ulike indikatorene.

Selv om mange faktorer som har spilt inn når det gjelder vår styrkede deltakelse i EUs rammeprogrammer for forskning, betyr ikke dette at den monetære belønningseffekten til institusjonene er uten betydning. Den gir en ikke ubetydelig ekstra støtte til aktiviteten, med en positiv effekt i de aktuelle fagmiljøer. Dette kan bidra til ekstra finansiering av krevende budsjetter i et EU-prosjekt, og vil oppfattes som et bidrag til fagmiljøer som ofte må fristille egne ressurser for å gjennomføre større EU-prosjekter.

Det er stor grunn til bekymring hvorvidt institusjonene vil klare å fortsette en målrettet støtte knyttet til EU-prosjekter om dette insentivet fjernes. Spesielt aktivitet knyttet til pilar 2 i Horisont Europa vil kunne bli sterkt skadelidende. Indikator for EU-midler vil også være viktig for å oppnå målet om å hente tilbake mest mulig av de midlene nasjonen bidrar med til EUs forskningsprogrammer.

UiB ønsker også å beholde indikatoren for vitenskapelig publisering. Belønningen for publikasjonspoeng er liten, men har hatt vesentlig innflytelse på forskningen i sektoren. Som utvalget selv peker på, har det blitt bygget opp en forskningskultur på institusjoner som ikke før hadde en slik kultur. Utvalget ser ut til å mene at en slik kultur vil vedvare selv om belønningen og oppmerksomhet rundt poengene forsvinner. Det kreves imidlertid en betydelig innsats for å opprettholde systemet og UiB er bekymret for at fagpersoner ikke vil engasjere seg videre i dette arbeidet uten at det kan knyttes opp mot andre systemer, som eksempelvis et finansieringssystem.

Kritikken mot systemet kommer gjerne fra de som ikke opplever at deres egen aktivitet blir nok anerkjent av systemet, at indikatorene blir et mål i seg selv, eller at det er fremmedgjørende. Og kritikken kan ha en del for seg. Men på institusjonsnivå og for sektoren som helhet er dette den måten en får oversikt over hva som foregår av forskning. Det er vesentlig å synliggjøre også forskningen som ikke er eksternfinansiert.

Kategoriinndelinger for studieplasser

Utvalget anbefaler å redusere antallet finansieringskategorier til mellom to og fire. Ifølge utvalget skal dette tydeliggjøre at kategoriene ikke er ment å reflektere eller styre faktiske kostnader, og redusere den uønskede normative effekten på institusjonene og det opplevde stathierarkiet blant ulike utdanninger. UiB er her usikker på hva utvalget her mener med uheldige normative effekter.

Videre begrunner utvalget dette med at utviklingen i høyere utdanning de siste 20 årene har redusert kostnadsforskjellene mellom ulike typer utdanninger. Utvalget har dessverre ingen analyser eller redegjørelser som underbygger denne påstanden. Utvalget gir heller ingen anbefalinger om ny faginnndeling. UiB mener at alle utdanninger har blitt mer undervisningsintensive de senere årene, men at det ikke er belegg for å si at kostnadene i de kliniske fagene er blitt lavere.

UiB finner det vanskelig å ta stilling til endringer i studiekategoriene før man har gjennomført en grundig analyse og konsekvensvurdering. Vi vil likevel påpeke følgende:

Utvalget viser 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. Denne metoden kan imidlertid gi ulikheter mellom institusjonenes basisbevilgninger som følge av rekalkibrering i utgangsåret. Over tid kan dette forsterke tidligere uenigheter om transparenens i basisbevilgningen.

Reduksjon i antall kategorier skal etter utvalgetes 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 komplisere modellen ved 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*» (s 66). Etter utvalgetes 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 relativt til de dyreste studiene. Dette kan i så fall gi økt insentiv til oppretting av flere studieplasser i de rimelige kategoriene, en effekt som utvalget nettopp vil unngå.

UiB vil understreke at det er svært viktig med forutsigbarhet i finansiering av studieprogrammene fordi de også finansierer de kombinerte stillingene som grunnlag for forskningen og den forskningsbaserte utdanningen.

Utviklingsavtalene

Utvalgets oppfatning er at utviklingsavtalene bør få en tyngre rolle i styringen av sektoren og at 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, som også bør inneholde planer for dimensjoneringen av høyere utdanning i Norge.

UiB har tidligere pekt på kravene til mangfold og arbeidsdeling i sektoren svekkes ved at dette kravet 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 ønsker ikke at det knyttes 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. Det viktigste argumentet er likevel at dette kan gi rom for sterkere politisk 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 sett¹.*

Etter- og videreutdanning/ Livslang læring

Markussen-utvalgets utredning (NOU 2019:12 Lærekraftig 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. Det understrekes at et løft for livslang læring vil kreve økt aktivitet ved universitetene, og derfor fordrer økt finansiering. En reform for livslang læring blir ikke vellykket hvis den ikke finansieres. Nye oppgaver krever økte ressurser.

En realistisk finansieringsmodell vil være å fordele studieplasser til livslang læring etter samme system som ordinære studieplasser. UiB er tilfreds med at utvalget støtter dette synet.

¹ [Meld. St. 19 \(2020–2021\) \(regjeringen.no\)](#)

Formidlingsindikator

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). Indikator for formidling vært foreslått ved flere anledninger, også ved sist vurdering av modellen (Hægeland (2015), men ble lagt til side. Formidling av forskning er ekstremt viktig for demokratiet og for kunnskapsutviklingen. Det er likevel problematisk å fange kompleksitetene i de ulike formidlingsaktivitetene i en indikator og UiB ser ikke at det er kommet nye argumenter som nå gjør det mer aktuelt å innføre en slik indikator.

UiB imøteser nærmere orientering og dialog om hvordan forslagene i Hatlen-utvalget følges opp. Som UiB har fremhevet i høringsuttalelsen bør flere av forslagene konsekvensutredes og dette bør skje i tett dialog med institusjonene.

Margareth Hagen
rektor

Robert Rastad
universitetsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen håndskrevne signaturer.