

Kunnskapsdepartementet

Vår saksbehandler
Eli-Karin Flagtvedt

Kopi til

Vår dato
07.06.2022

Vår referanse

Deres referanse
2022/1447-

Unios hørings svar på Finansieringsutvalgets rapport

Vi viser til høringsbrev fra departementet datert 17. mars 2022 med invitasjon til å gi høringsuttalelse om Finansieringsutvalgets rapport. Unio takker for invitasjonen og sender med dette sitt hørings svar.

Om utvalget og mandatet

Unio vil innledningsvis bemerke at Finansieringsutvalget fikk et viktig, stort og omfattende mandat, men at utvalget fikk for liten tid til å gå grundig gjennom alle problemstillinger, mulige løsninger og ikke minst mulige konsekvenser av løsningene. Blant annet har utvalget ikke hatt tid til å vurdere mandatpunktet om merkostnader for flercampusinstitusjoner. Utvalget har heller ikke hatt tid til å vurdere fullt ut konsekvensene av å redusere antallet indikatorer, og vi viser særlig til at utvalget burde hatt mer tid til å vurdere en indikator som kan stimulere til forskning av høy internasjonal kvalitet.

Vi viser til vårt brev til Kunnskapsdepartementet 14.10.2021, der vi sammen med Akademikerne ba om at utvalget fikk utvidet tid til sitt arbeid. Vi mener det gjenstår mye utredningsarbeid på flere områder før departementet kan trekke endelige konklusjoner.

Overordnede synspunkter

Unios formål er å ivareta universitets- og høyskoleutdannedes interesser ved å arbeide for høyere verdsetting av kunnskap, forskning, kompetanse og ansvar.

Kvalitet i høyere utdanning er avhengig av gode arbeidsforhold, slik at forskere og undervisere kan gjøre jobben sin på best mulig måte. Da er det viktigste virkemiddelet å sikre utdanningsinstitusjonene forutsigbarhet og solid rammefinansiering, og at bare en mindre del er utsatt for resultatbasert uttelling.

Finansieringen og styringen av sektoren må bidra til å verne om den akademiske friheten, til kritisk grunnforskning og oppdragsforskning basert på åpenhet og mulighet for god forskningsformidling. Hele bredden av UHs mandat må ivaretas, både undervisning, forskning, utviklingsarbeid og formidling. Vi viser her til Forskerforbundets [Forskermelding](#), som løfter opp seks utfordringer når det gjelder forskning; høy grad av midlertidighet, merarbeid og fritidsforskning, lønnsnivå og lønnsutvikling, konkurranse om forskningsmidler, økt styring og mindre rom for medvirkning og faglig skjønn, og faglig frihet som er under press.

Utvalget skriver at finansieringssystemet skal stimulere til større mangfold, herunder fordeling på fagområder og utvikling av profiler ved institusjonene. Unio støtter at UH må preges av mangfold og ulike profiler, men vil understreke at det er helt avgjørende for fortsatt rekruttering til våre viktigste velferdsyrker at vi opprettholder et utdanningssystem som sikrer både undervisnings- og helsepersonell i hele landet.

Utvalgets forslag om å forenkle systemet for resultatbasert uttelling

Utvalget foreslår å fjerne indikatorene kandidater og utvekslingsstudenter i åpen ramme, og å avvikle den resultatbaserte delen gjennom lukket ramme. Begrunnelsen er blant annet at slike felles indikatorer har bidratt til å redusere mangfoldet i sektoren, og at de også kan ha medført en forståelse av prioritering som ikke nødvendigvis har vært tilsiktet. Utvalget stiller også spørsmål ved insentivordningen i lukket ramme, som medfører en omfordeling mellom institusjonene, og ikke nødvendigvis reell mulighet til økt finansiering som følge av kvalitetsutvikling. Utvalget skriver at dersom utvalgets forslag gjennomføres, vil basisdelen av bevilgningen øke fra 66 til 70 prosent på bekostning av den resultatbaserte.

Unio støtter at basisbevilgningen økes, men mener at forslagene kunne gått enda lenger i å foreslå tiltak som ville gitt økt basisbevilgning. Videre støtter vi i utgangspunktet at noen av indikatorene i åpen ramme fjernes, under forutsetning av at gjeldende budsjettrammer videreføres, og at studiepoengindikatoren justeres opp dersom kandidatindikatoren fjernes.

Samtidig vil vi peke på at det ikke er uproblematisk å fjerne kandidatindikatoren. Indikatoren er forholdsvis ny, og intensjonen med den er å øke gjennomføringen i gradsstudiene. Å fjerne indikatoren helt kan bidra til å svekke rekrutteringen til yrker med mangel på arbeidskraft. Dette må derfor vurderes nøye, og et alternativ kan være å beholde den for utdanninger til samfunnsviktige yrker med mangel på arbeidskraft.

Unio støtter forslaget om å avvikle den resultatbaserte delen gjennom lukket ramme. En reduksjon i tallet på indikatorer vil bidra til mer overordnet styring av høyere utdanning. Samtidig vil vi uttrykke en viss bekymring over at utvalgets forslag innebærer at de to gjenværende indikatorene knytter seg til utdanning, og at utvalget ikke har foretatt grundige vurderinger av hvilke mulige konsekvenser dette kan få for balansen mellom utdanningsaktivitet og forskningsaktivitet. Vi mener utvalget har hatt for lite tid til å gjennomgå så store endringer i finansieringssystemet, og anbefaler derfor at departementet iverksetter en vurdering i samarbeid med partene i UH-sektoren om mulige konsekvenser av utvalgets forslag.

Vi mener det er positivt at utvalget foreslår å redusere antallet indikatorer, og vi ønsker ikke at det innføres nye. Unio støtter derfor utvalgets forslag om at det ikke innføres indikatorer knyttet til formidling, arbeidslivsrelevans eller innovasjon.

Utvalgets forslag om at utviklingsavtalene får tyngre rolle i prioriteringene og kobles til finansiering

Utvalget mener det er uheldig at dagens finansieringssystem, med felles resultatindikatorer for alle, bidrar til mindre mangfold og differensiering. Utvalget støtter Meld. St. 19 (2020 – 2021) *Styring av statlige universiteter og høyskoler* i at styringspolitikken skal gi institusjonene større handlingsrom, tillit og ansvar. Utvalget foreslår at utviklingsavtalene får en tyngre rolle i styringen av UH, og at disse skal sikre mer mangfold. Utvalget mener at finansiering må knyttes til utviklingsavtalene dersom de skal fungere som et godt styringsvirkemiddel. Utvalget foreslår ikke en umiddelbar kobling, men at dette skal skje på sikt etter god dialog mellom departementet og institusjonene.

Unio støtter ikke at finansiering kobles til utviklingsavtalene. Vårt standpunkt er at finansieringen i UH skal baseres på en solid og forutsigbar basisbevilgning, og at denne bør økes enda mer enn utvalgets forslag. Vi opplever at forskning i økende grad blir en salderingspost når prioriteringene blir hardere, og dette er svært uheldig for norsk forskning og innovasjonskraft. Med økt vektlegging av studiepoengsproduksjon som grunnlag for resultatbasert bevilgning, er det viktigere enn noensinne å gi institusjonene stort nok handlingsrom til å kunne balansere prioriteringen mellom utdanning og forskning. Vi ønsker at utviklingsavtalene skal være en viktig arena for dialog om kvalitetsutvikling, og viser til at det er en sentral premis for dagens utviklingsavtaler at de nettopp *ikke* er en arena for budsjettforhandlinger.

Unio mener at utviklingsavtalene skal handle om strategiske prioriteringer og kvalitetsutvikling ved institusjonene, og ikke bli en arena hvor hver institusjon kjemper om midlene til sin institusjon. Vi kan ikke se at dette vil føre til mer åpenhet i styringen av høyere utdanning.

Utvalgets forslag om å redusere antallet finansieringskategorier

Utvalget foreslår å redusere antallet finansieringskategorier fra dagens 6 til et antall mellom 2 – 4. Utvalget vurderer ikke hvorvidt dagens satser for de enkelte kategoriene er riktige, eller om innplasseringen av utdanningene er korrekt. Utvalget viser til at finansieringskategoriene synes å fungere normativt for utdanningsinstitusjonene, og foreslår at departementet går i dialog med sektoren og studentene om den konkrete inndelingen.

Unio støtter en gjennomgang av finansieringskategoriene, men mener at antallet kategorier må avgjøres etter en grundig debatt. Vi merker oss utvalgets forslag om at gjennomgangen bør skje i dialog med sektoren og studentene, og vil understreke betydningen av medinnflytelse for ansatte i dialogen. Ansattes organisasjoner må inkluderes i diskusjonene om antallet og beregningene knyttet til finansieringskategorier.

Vi mener finansieringskategoriene må gjenspeile det faktiske kostnadsnivået ved utdanningene, noe vi ikke mener de gjør i dag. Unio har flere ganger i budsjettssammenheng etterlyst en grundig gjennomgang av kategoriene. Utvalget skriver at økt bruk av undervisning i mindre grupper og mer praksis er eksempler på at kostnadsnivået mellom utdanninger endrer seg og kan synes å være redusert. Unio mener utvalget ikke har sannsynliggjort at dette er tilfellet, og vi mener dette bør være gjenstand for en langt grundigere vurdering. Vi vet at det er ulik forståelse av begrepet praksis og gjennomføring av praksis i disiplinutdanningene. Disse kan ikke sammenliknes med kostnader ved obligatorisk praksis i profesjonsutdanningene, som er en vesentlig del av utdanningene. Kostnadene ved praksisutdanningene er store, og kvaliteten på sluttkompetansen hos studentene er avhengig av god kvalitet på praksisen. I dag er det forskjeller mellom de ulike institusjonene i finansieringen av praksis, noe som medfører kvalitetsforskjell i utdanningene. Vi viser her til Helsedirektoratets [rapport](#) om praksis i kommunene og hva som bør kompenseres for i praksisstudiene.

Utvalgets forslag om at økt satsing på videreutdanning må finansieres med friske midler

Utvalget fikk innspill fra sektoren om at dagens finansiering ikke er tilstrekkelig til å satse på videreutdanning, uten at dette går på bekostning av grunnutdanningene. Utvalget foreslår derfor at det må følges friske midler med satsingen på videreutdanning, og at midlene bør legges inn i rammebevilgningen etter de samme prinsippene som økning i studiekapasiteten ellers, det vil si gjennom flere studieplasser. Dette forslaget, sammen med forslaget om å fjerne kandidatindikatoren og øke uttellingen for studiepoeng, vil etter utvalgets vurderinger være et godt insitament for UH til å satse mer på videreutdanning.

Unio støtter at videreutdanning må finansieres med friske midler. Dersom midlene legges inn i basisbevilgningen, må dette være under forutsetningen av at studiepoengsindikatoren gir økt uttelling. Videre mener vi at videreutdanningene må ta utgangspunkt i behovene i de ulike sektorene, og at kunnskapsgrunnlaget om behov må styrkes. Vi viser her til den kommende Utsynsmeldingen, som blant annet skal gi et omforent kunnskapsgrunnlag om behov for videreutdanning.

Samtidig vil vi peke på den grunnleggende forskjellen det er mellom grunnutdanningene, der gratisprinsippet må stå fast, og videreutdanninger, som er kortere og mer fleksible tilbud basert på arbeidslivets behov, og der egenbetalingsforskriften kommer til anvendelse. Det er derfor vesentlig å utvikle tydelige kriterier for når de ulike betalingsprinsippene skal gjelde.

For Unio er det vesentlig at UHs samlede samfunnsoppdrag ivaretas, og at ansatte ved høyere utdanningsinstitusjoner klarer å balansere mellom undervisning, forskning, utviklingsarbeid og formidlingsaktiviteter. Vi ser tydelige tegn, blant annet gjennom Forskerforbundets *Forskermelding*, at det til stadighet er forskningen som lider når oppgavene blir for mange og tiden ikke strekker til. Dette er det god grunn til å rette mer oppmerksomhet mot dersom antallet resultatbaserte indikatorer reduseres. Den beste garantien for at UH skal ivareta hele sitt samfunnsmandat, er økte basisbevilgninger, som gjør at det reelt kan prioriteres mellom de ulike aktivitetene.

Utvalgets forslag om at langtidsplanen for forskning og høyere utdanning må legge til rette for flere forskningsmiljøer

Utvalget mener at dagens felles styringssystem, med felles indikatorer, tilslører at de ulike institusjonene varierer når det gjelder hvor stor andel forskningen utgjør av den samlede porteføljen ved institusjonene, og at forskningsprofilen også varierer. Utvalget mener at departementet må vise større åpenhet og tydelighet i sine forventninger til institusjonenes profiler.

Utvalget mener at det over tid bør legges til rette for styrking av flere forskningsmiljøer, og at det er særlig aktuelt å styrke forskningen innenfor de viktige profesjonsutdanningene for velferdssamfunnet. Utvalget foreslår at styrkingen gjennomføres som en satsing i langtidsplanen, og ikke som en omfordeling mellom institusjonene.

Unio støtter at langtidsplanen for forskning og høyere utdanning er et strategisk virkemiddel for forskning og høyere utdanning, og at den gir viktig forutsigbarhet for sektoren. Dette spilte vi inn til departementets arbeid med ny langtidsplan, som kommer senere i høst.

Unio støtter også utvalgets vurderinger av behovet for styrket forskning innenfor profesjonsutdanningene. Dette er også i tråd med vårt innspill til langtidsplanen, der vi blant annet ba om økt forskning på helse.

Vennlig hilsen
Unio



Jon Olav Bjergene
sekretariatssjef



Eli-Karin Flagtvedt
seniorrådgiver