

HØYRINGSUTTALE FRÅ HØGSKULEN PÅ VESTLANDET OM NYTT FINANSIERINGSSYSTEM

Høgskulen på Vestlandet (HVL) viser til høyringsbrev og rapport om nytt finansieringssystem, og gir med dette høyringsuttale.

Innhald :

1. Oppsummering
2. Generelt til høyringa
3. Utviklingsavtalene
4. Fleircampus-institusjonar
5. Resultatindikatorar
6. Livslang læring
7. Akademisk yringsfridom

1. Oppsummering

HVL støttar hovedforslaga i rapporten :

- forenkling av finansieringssystemet med fokus på autonomi og handlingsrom til institusjonane
- vidareutvikle utviklingsavtalene som ein viktig del av styringssystemet og for å bidra til mangfald og differensiering i sektoren, utan økonomisk kopling
- basisfinansiering til livslang læring
- alle midlar som blir fjerna frå indikatorar blir i sin heilheit tilbakeført til UH-institusjonane sine rammetildelingar/budsjettøytralt

Tema som HVL har innspel til :

- manglande utgreiing knytt til fleircampus-institusjonar i høve til finansieringssystemet, og forslag til løysingar
- omlegging av kandidatindikatoren – uønskte konsekvensar ?
- EU-indikatoren fortsatt viktig som insitament
- manglande utgreiing av forenkling av finansieringskategoriane knytt til utdanning
- lærarutdanningane må vurderast særskilt ved eventuell omlegging av resultatindikatorane, og basis må vurderast

2. Generelt til høyringa

Fleire forslag i rapporten er ikkje utgreia ferdig, og generelt er det vanskeleg å gi ei høyring der ein ikkje ser konsekvensen av forslaga. Fleire av forslaga, som for eksempel finansieringskategoriar for utdanning, kan gi store omfordelingar i sektoren avhengig av innretning. Det er viktig at denne type endringar ikkje blir iverksett før forslaga er konsekvensvurdert og sektoren har vore involvert.

Det er også forslag i rapporten som legg til grunn auka satsingar med friske midlar, som for eksempel basistildeling til livslang læring. I kva grad, og korleis dette blir gjennomført er ikkje klart, og høyringa blir derfor gitt på eit noko manglande grunnlag.

Utgangsåret for iverksetting av endringar vil vera svært viktig og sektoren må involverast for å sikre at det ikkje blir uønskte og uheldige effektar.

3. Utviklingsavtalene

HVL støttar forslaget i rapporten om at utviklingsavtalene skal få ein sentral plass i styringssystemet og bidra til mangfald og differensiering i sektoren, og at langtidsplanen for utdanning og forskning blir ein viktigare del av styringa.

Rapporten skisserer 4 alternative modellar for finansiering knytt til utviklingsavtalene. I utgangspunktet støttar ikkje HVL forslaget om å knytte finansiering til utviklingsavtala. Det vil redusere institusjonane sitt handlingsrom og autonomi, og ei fare for at områda i utviklingsavtala vil få for stort fokus i høve til andre strategiske satsingar.

Alternativa som er skissert er svært ulike og vil kunne få ulike konsekvensar og innverknad på styringa. Gjennomgåande er at det vil bli eit for einsidig fokus på utviklingsavtalen og at det ikkje bidreg til ein tillitsbasert styringsmodell.

Alternativet som blir framstilt som ei lausare kopling mellom finansiering og utviklingsavtale, og som vi i utgangspunktet forstår som ei formalisering og strategisk kopling av prioritering i statsbudsjetta, vil mogleg rydde i styringa utan nødvendigvis å ha ei direkte kopling til utviklingsavtala.

Statsråden har vore svært tydeleg på at han ikkje støttar finansiering knytt til utviklingsavtalen. Vi går derfor ikkje nærare inn på dette i høyringa.

4. Fleircampus-institusjonar - finansiering

Rapporten har ikkje forslag til korleis ekstra finansiering av fleircampusinstitusjonar skal byggast inn i finansieringssystemet. Hurdalsplattforma er tydeleg på at regjeringa skal : 'Auke basisfinansieringa for universitet og høgskular og bidra til å kompensere meirkostnader for fleircampus-institusjonar.' HVL, som fleircampusinstitusjon, synes det er beklageleg at utvalet av omsyn til tid ikkje har lagt meir arbeid i dette punktet i rapporten.

HVL vil bruke litt plass til å forklare geografi og avstandar i vår institusjon, for å gi eit bilde av at det er andre utfordringar til samdrift enn ved fleire andre institusjonar. HVL dekkjer i dag eit stort geografisk område på Vestlandet, med Førde og Sogndal nord for Sognefjorden, og med bilreise og ferjetur på høvesvis ca. 3,5 timar og 4,5 timar til Bergen. I andre enden av HVL sitt nedslagsfelt har vi Haugesund og Stord og som har bilreise og ferjetur på høvesvis ca. 3 timar og 2 timar til Bergen. HVL har ein driftsstruktur der faglege og administrative linjer går på tvers av geografi med mål om å utnytte fagmiljø og bygge opp ein felles profesjonalitet. Skal personar frå Haugesund til Sogndal tek det ca. 7,5 timar med bil og ferje.

Med fly må ein via Oslo. Dette gjeld også Førde. (Pr. i dag er det ingen direkte flyavgangar Bergen – Førde). Så det er ingen dagsreise og køyre innom alle våre campus. Det er heller ikkje jarnbanesamband mellom dei ulike studiestadane.

Det er eit politisk mål å ha utdanningstilbod i heile landet, og ein viktig del av dette er å ha ein struktur med fleircampusinstitusjonar. HVL vil vidareutvikle fleircampusinstitusjonen med alle dei fortrinna den har for vår verksemd og regionen sitt kompetansebehov. Distriktsmeldinga og demografimeldinga viser begge til betydninga av desentraliserte utdanningstilbod gjennom fleircampusinstitusjonar. Det er både argumentert gjennom fagmiljøa sin betydning for utvikling i regionane og betydninga for kompetanse i heile landet. HVL har profesjonsutdanningar som er sentrale for å oppretthalde og vidareutvikle velferdsstaten og for å utvikle næringsliv. Ein utdanningsstruktur som bidreg til dette vil ha ein høgare finansiell kostnad, der kvalitetskrava er like, men der effektivisering og stordriftsfordelar ikkje fullt ut er mogleg.

I fusjonane som er gjennomført dei siste åra har alle behelde sine basisbevilgingar. Basisbevilgingane er historiske. I utgangspunktet så er desse bevilgingane tildelt ut frå behov for bygg og infrastruktur for til dels 10-tals år tilbake. Historisk har infrastrukturen på alle campus blitt finansiert ved eingongstilskudd til utstyr, og rammeøkning for økt husleige. For HVL sin infrastruktur er dette knytt til bygg rundt 2000-talet, Kronstad i 2015 og hovedbygget i Sogndal i 2011. Store 'kurant'-bygg som for eksempel Kronstad 2 (Bergen) og Fossbygget (Sogndal), har institusjonen sjølv finansiert innanfor eksisterande ramme.

Dei historiske grunnfinansieringane tek ikkje høgde for behov for oppgradering eller utstyr knytt til forskingsutstyr/infrastruktur, laboratorium, simulering og digitalisering. Dette gjeld alle institusjonar, men ein fleircampusinstitusjon må bygge opp denne infrastrukturen på fleire campus. Dette er ein vesentleg meirkostnad i høve til om utdanningane er på ein campus og/eller eit mindre geografisk område. Basistildeling til alle studieplassar er lik sjølv om det er ein eller fleircampus.

Basistildelingane skal også dekke grunnkostnader for å ha eit godt læringsmiljø på alle campus, jamfør forskrift om kvalitetssikring og kvalitetsutvikling.

I eit godt læringsmiljø er det fleire element i tillegg til det fysiske miljøet :

- fagmiljø
- bibliotek
- studieadministrasjon
- drift- og IT-støtte.

Med fleire campus er dette meir ressurskrevjande då ein ikkje fullt ut kan dra nytte av stordriftsfordelar. Fagmiljø og service- og tenestetilbod må ha eit visst campusnært omfang.

Ein fleircampusinstitusjon vil også ha :

- meir reisekostnader
- bruk av tid/personellressursar for fysisk samhandling mellom campus
- praksisoppfølging er meir spreidd geografisk som krev tid og ressursar
- bygge kultur og fellesskap internt i institusjonen og med våre samarbeidspartnerar krev fysiske samlingar som er spesielt kostnadskrevjande pga overnattingar og reise. Dette er nødvendig sjølv om vi etter fusjonen har vorte gode på å utnytte digitale arbeidsformer.

Fleire av dei områda vi har trekt fram som medfører auka kostnader ved fleircampusinstitusjonar er vanskeleg å talfeste, og finne dokumentasjon for rekneskapsmessig. I tillegg til reine økonomiske kostnader, så vil ein også ha ei kost-nyttevurdering. Så spørsmålet kokar ned til kven som skal finansiere nytteverdien av å ha utdanning og forskning og fullverdige campus geografisk spreidd. Er det den enkelte institusjon som skal ta dette samfunnsansvaret ved å bruke inntekter frå deler av verksemda der vi har stordriftsfordelar (store, sentrale campus) til å finansiere andre campus der tilfanget på studentar er mindre, og som aleine ikkje alltid har økonomisk bærekraft? Ein institusjon som er fleircampus stiller seg også spørsmålet: kva kan andre institusjonar prioritere som i større grad kan drive meir effektivt og har stordriftsfordelar i store delar av verksemda? Uansett, så er det ingen tvil om at handlingsrommet er større, og at vi som no byggjer eit universitet stadig kjem i vanskelegare prioriteringssituasjonar.

Med ein politikk der det no blir finansiert desentraliserte studiesenter, må dette balanserast og sjåast i samanheng med ekstra finansiering knytt til fleircampus-institusjonar. Det er også viktig at studiesenter som hovedregel berre blir vurdert etablert der det ikkje finns fullverdige campus i nærleiken. Godt finansierte fleircampusinstitusjonar gjer at desse institusjonane i større grad kan bidra til å nå dei politiske ambisjonane om å ha utdanningstilbod i heile landet.

Vi vil til slutt presisere på nytt at HVL er og vil vera ein fleircampusinstitusjon nær regionen sitt arbeids- og næringsliv og bidra med kompetanse og forskning. Det er dette som er vårt særpreg og styrke, og som står sentralt i institusjonen si utvikling frå høgskule til universitet.

4.1 Innspel til tiltak – støtte til fleircampusinstitusjonar

Det er viktig at tilskot til fleircampus-institusjonar i finansieringssystemet er transparent, og at definisjonen på ein fleircampus-institusjon er avklart. Ei løysing kan vera å gi eit tilskot til fleircampusinstitusjonar opp til eit visst tal campus. Tilskotet må vera justert i høve til storleik (for eksempel alle leigde areal) og eventuelt ei minimumsgrense. Det einaste døme vi har i dag er tilskotet til Nesna på 30 mill kr.

Eit anna alternativ kan vera knytt til ein høgare sats for studiepoengsproduksjon ved fleircampusinstitusjonar eller spesifiserte campus. Her bør det vera eit minimumsnivå for samla uttelling. Ei slik ordning vil også gi ekstra insitament til å satse på studietilbod og livslang læring i heile landet i tillegg til at det bidreg til å dekke meirkostnader ved å ha fleircampusinstitusjonar.

Vi kan gjerne bidra i vidare drøftingar og vurderingar kring dette.

5. Vesentleg færre resultatindikatorar

Rapporten foreslår at det berre står att resultatindikatorar knytt til studiepoeng og doktorgradskandidatar, og at finansieringskategoriane knytt til ulike utdanningar blir redusert.

Jamfør HVL sine innspel til styringsmeldinga, så støttar HVL ein meir mangfaldig sektor og tillitsbasert styring. Like resultatindikatorar for alle institusjonar bygger ikkje oppunder ein mangfaldig sektor, og med mange indikatorar for styring blir det i mindre grad lagt vekt på eit tillitsbasert styringssystem. Ut frå dette støttar HVL prinsipielt forslag om færre resultatindikatorar. Vi er likevel usikre på om forslaget har gått for langt og om konsekvensane er vurdert tilstrekkeleg. Insentiv er knytt til motivasjon/ynskje om å prioritere aktivitet og tiltak for å oppnå økonomisk gevinst/ressursar. Når ein endrar insentivordningar

vil spørsmålet vera om ein då har nådd måla innanfor eit område, er ikkje målet like viktig lenger, kva signal blir sendt, eller at det er andre områder som er viktig å rette fokus mot. Eller slik som rapporten foreslår, vi må redusere insentivordningar, institusjonane kan heller laga eigne system innanfor eiga økonomisk ramme.

5.1 Utdanningsindikatorane

Forslaget om å ta bort uttellinga for kandidatar reiser viktige strategiske problemstillingar. Denne indikatoren vart innført i 2017 for å ha eit insitament til å bygge opp gradsstudier og å få studentar gjennom desse, dvs. ikkje stimulere til utdanning i 'breidda', men spisse mot gradstudier for å målrette studieløpet. Dette insitamentet til institusjonane om kandidatproduksjon er også bygd inn for studentane i studielånsfinansiering i Lånekassa for utdanning. Rapporten peikar på at dette insitamentet ikkje har ført til vesentleg auke i kandidatproduksjonen samla sett. Frå HVL si side veit vi at denne omlegginga av finansiering i 2017 medførte større fokus på å innlemme emner og vidareutdanningar i gradstudier, spesielt masterutdanningar, og HVL har hatt auke i kandidatuttelling dei siste åra. Denne strukturendringa har for oss også vore viktig i arbeidet med etablering av universitetet og gjennomgåande studieløp. Sjølv om dette har vore innspel frå sektoren i høve til dårleg finansiering av andre studietilbod, må ei omlegging vurderast nøye i høve til moglege konsekvensar for det totale studietilbodet. Avgjerande for konsekvensane vil vera kva politisk og økonomisk satsing det blir lagt inn i nye studieplassar/finansiering til fleksibel utdanning.

Dersom kandidatindikatoren blir fjera, vil HVL spesielt nevne dei integrerte lærarutdanningane som er nyetablerte, og som fyrst i 2024 ventar dobbel kandidatuttelling for fyrste kullet. HVL er ein stor lærarutdannings-institusjon, og ei omlegging utan å ta omsyn til ei forventet dobbel kandidatuttelling, vil kunne få store økonomiske konsekvensar. Det er også viktig å ta omsyn til at 2021 var eit år der det ikkje var kandidatar på lærarutdanninga på grunn av overgang frå 4-årig til 5-årig lærarutdanning. 2021 må derfor ikkje leggjast til grunn for berekningar. Denne overgangen vil bety eit stort inntektstap i 2023 for lærarutdanningane. Vi ber KD ha kontakt med sektoren ved ei eventuell omlegging for å ivareta ei god overgangsordning.

Det prinsipielle i finansieringa av lærarutdanningane er at basisfinansieringa ikkje er lik som for alle andre gradstudier. Manglande basisfinansiering/studieplassar for 5. året i grunnskulelærarutdanningane utgjer heile 237 studieplassar for HVL. Denne problemstillinga er viktig å følgje opp i arbeidet med finansieringssystemet totalt sett, for at dette skal bli forutsigbart og tillitsbasert.

Forslaget om å redusere tal finansieringskategoriar for studietilboda frå 6 til 2-4 vil kunne gi store utslag for resultatuttellinga, og det er særskilt viktig at omleggingar ikkje får utilsikta økonomiske effektar. Hovudsakleg har HVL profesjonsutdanningar som enten er utstyrsintensiv eller har praksis (eller begge delar) som gjer at utdanningane generelt har hatt låg uttelling i finansieringskategoriane. Utdanningane er dyre å drive. Sjølv om KD alltid presiserer at resultatuttellinga og finansieringskategoriane ikkje skal dekke alle kostnadene, så er det utdanningane sitt kostnadsnivået i høve til kvarandre som må ligge til grunn for innplasseringa. Slik er det ikkje i dag. HVL spelar kvart år inn mange forslag til endringar av finansieringskategoriar. Ei revidering av innplasseringane vil vera viktig uavhengig av konklusjon om tal kategoriar. Studietilboda har utvikla seg og vorte meir kostnadskrevjande, mellom anna gjennom rammeplanar, utan at finansieringskategoriane er vurdert.

Ei omlegging av finansieringskategoriane må ikkje føre til at dei store og ressurskrevjande profesjonsutdanningane får dårlegare økonomisk uttelling. Dette er utdanningar der

kostnadsnivået er høgt og der finansieringskategoriane ikkje har følgd tilstrekkeleg med i høve til kvalitetskrava. I utgangspunktet vil vi gi innspel om at det ikkje må vurderast færre enn 3 kategoriar. Det er likevel vanskeleg å sjå konsekvensane av ei slik omlegging, og det er viktig at sektoren er delaktig i prosessen med ei eventuell omlegging. I perioden der dette blir utgreia er det viktig at dagens modell blir vidareført.

5.2 Forskingsindikatorane

Det er foreslått å ta bort resultatindikatorane knytt til forskning gjennom publiseringspoeng og uttelling for eksternfinansiering, og overføre dette til basistildelinga. Unntaket er kandidatinntekt for PhD-kandidatar. Generelt så støttar HVL forenkling av finansieringssystemet, men vi har nokre innspel til utvalet sitt forslag.

Totalt sett utgjør forskningsindikatorane ein liten del av den totale rammeoverføringa, men signaleffekten er likevel stor.

HVL støttar at kandidatinntekt for PhD-kandidatar fortsatt blir ein indikator i finansieringssystemet.

Når det gjeld publiseringspoeng så er denne indikatoren innfløkt, og det har vore mykje diskusjon om innretning. Etableringa av indikatoren har bidratt til fokus på forskning og formidling og har blitt ein del av vurderinga knytt til kompetanse, forskingskvalitet og utdanningskvalitet som har vore positivt. Det er etablert som ein anerkjent kvalitetsindikator, og HVL støttar arbeidet som no blir gjort med å evaluere denne indikatoren uavhengig av om det blir knytt til økonomiske insentiv. Det økonomiske insentivet har hatt ein viktig funksjon for heile sektoren for å auke omfanget på publisering, men styringa av sektoren legg no til grunn større autonomi for institusjonane. Bortfall av denne indikatoren i finansieringssystemet er derfor logisk som følgje av grepet med forenkling og større autonomi. HVL støttar derfor at den økonomiske delen av dette blir flytta til basis, men det er viktig å vidareføre indikatoren i sektoren.

Indikatoren knytt til NFR og RFF-tildelingar er foreslått tatt bort. HVL støttar at dette blir lagt til basis. NFR og RFF har gode og ryddige støtteordningar, og motivasjon og interessa for å konkurrere om tildelingar er i all hovudsak fagleg forankra, og vil i liten grad bli påverka av insentivordninga.

Indikatoren knytt til andre BOA-inntekter er foreslått tatt bort. HVL støttar at dette blir lagt til basis. Her er det per i dag enkelte spesielle utslag, der for eksempel oppdrag knytt til utdanning, forskning og utvikling som gir eit overskot i utgangspunktet, også får ei tilleggsløyving frå KD.

Indikatoren knytt til EU-tildelingar er også foreslått tatt bort. HVL støttar ikkje dette forslaget. Det er ei sentral målsetting for Norge å få meir EU-finansiering. Samstundes er det slik at EU-prosjekta er underfinansiert. Dette både på grunn av lønnsnivået og omfattande administrativ oppfølging. I tillegg vil ei insitamentsordning vera ein motivasjon for å vera med i dei omfattande søknadsprosessane. NFR si PES-ordning er også eit svært viktig tiltak som insitament for å søke EU-finansiering. Vi støttar derfor ei vidareføring av EU-indikatoren, og ideelt sett burde den bli lagt inn i den opne ramma slik at insitamentet er forutsigbart. Med forslaget til forenkling av finansieringssystemet vil det også bli svært lite igjen i den lukka ramma, som då burde føre til at det som står att av resultatindikatorar er i den opne ramma.

6. Livslang læring

Det er viktig å få ei samla melding om dimensjonering og finansiering av livslang læring, og politisk prioritering og satsing framover. Høyringsinnspillet til dette punktet er derfor vanskeleg når heile bilde ikkje er klart.

HVL støttar utvalet sitt forslag om at all utdanning skal ha lik basisfinansiering, med studieplassar. Dette er prinsipielt viktig å slå fast som eit grunnelement i vidare utvikling av livslang læring. HVL føreset at ei slik satsing må gjerast med friske midlar.

Dersom det blir ei god basisfinansiering, er vi usikre på om ein i tillegg skal legge om studiepoengsuttellinga. Det vil bli eit betydeleg insitament til å vri tilbodet frå gradsutdanningar til andre studietilbod. Omfanget på satsinga knytt til frie studieplassar/basis til livslang læring vil ha avgjerande betydning for effektane av ei slik omlegging.

Utvalet sine innspel knytt til HK-dir si rolle framover i dimensjonering av utdanningstilbod støttar vi, fordeling av studieplassar bør ikkje konkurranseutsetjast. Dimensjonering av studietilbodet må vera tydlegare behovsrelatert. Frie studieplassar vil kunne gi institusjonane handlingsrom og tilpassing av studietilboda utfrå kartlagt kompetansebehov. Dette vil også redusere behov for ressurskrevjande søknadsprosessar (for eksempel HK-dir), og vil samla sett vera meir effektivt og målretta.

Iverksetting av ny eigenbetalingsforskrift er utsett til 1.1.23. Slik forskrifta ligg føre med ei maksimal eigenbetaling frå studentane på 25% av kostnadene, vil det også for desse utdanningstilboda vera nødvendig med finansierte studieplassar for å kunne gi økonomisk bærekraftige tilbod. Dette er viktig å ha med seg i vurdering av finansierte studieplassar til vidareutdanningstilbod. 100% finansiering frå studentane vil det vera svært låg betalingsvilje for.

I rapporten er det ikkje omtala korleis ein i finansieringsmodellen forhold seg til større nasjonale satsingar innan kompetanseheving, for eksempel vidareutdanning for lærarar. Det er ei strategisk avveging om slike større satsingar skal leggest i basis som studieplassar og/eller som fleksible tildelingar. Det blir etter kvart store fagmiljø som er knytt til denne delen av institusjonane sin aktivitet, det er ei langsiktig satsing å bygge opp fagmiljøa, det er eit mål at midlertidig tilsette skal reduserast. I større kompetansesatsingar vil mogleg ein kombinasjon av studieplassar og fleksible tildelingar vera mest hensiktsmessig for å ivareta stabilitet i høve til oppbygging av fagmiljø, men også fleksibilitet.

Utviklinga av studiesenter kan vera viktig og bidra til enklare tilgang til utdanning i heile landet, men det må styrast med tanke på effektiv ressursbruk og at det ikkje bidreg til overetablering av tilbud totalt sett. Det er viktig at finansiering av desse tilboda blir eit positivt og målretta bidrag til meir desentral utdanning og fleksibel utdanning, og at det ikkje bidreg til økt konkurranse mellom institusjonar.

7. Forslag i rapporten om Akademisk yringsfridom

HVL støttar ikkje at tema knytt til akademisk yringsfridom blir ein del av måla i utviklingsavtalene med institusjonane. Dette hovudsakleg på grunn av at utviklingsavtalene skal bidra til mangfald i sektoren, medan mål knytt til akademisk yringsfridom i stor grad vil vera generelle mål for sektoren. Dette ligg også i det grunnleggande samfunnsmandatet til sektoren, og ved å legge dette inn i utviklingsavtalen vil det ikkje støtte opp under den tillitsbaserte styringa i sektoren.

HVL støttar heller ikkje at det blir etablert resultatindikatorar knytt til formidling som del av finansieringssystemet, då styringsmeldinga og finansieringsutvalget sin rapport legg opp til forenkling i styringssystemet og med fokus på styring 'i det store og ikkje i det små'. Med ei slik hovedlinje vil det vera motstridande å legge inn dette som ny indikator. Dersom finansieringsmodellen fortsatt kjem til å ha uttelling for publiseringspoeng, vil dette forslaget vera langt meir relevant å vurdere. Då vil formidling med andre indikatorar enn det som er knytt til publisering gi eit viktig supplement, og spegle aktiviteten på dette området langt breiare.