



Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep.
0032 OSLO

Deres referanse:

Vår referanse:
16/72-7

Vår dato:
27.04.2017

Innspill til modeller for finansiering av utviklingsavtaler

Universitets- og høgskolerådet (UHR) takker for muligheten til å gi innspill til Kunnskapsdepartementets (KDs) forslag til modeller for finansiering av utviklingsavtaler; jf. brev fra departementet, 29. mars 2017. UHR har ikke kunnet diskutere tilbakemeldingene på KDs modellforslag med alle medlemsinstitusjonene, på grunn av kort frist. Vi viser derfor også til uttalelser som kommer fra våre medlemmer.

Departementet stiller en del konkrete spørsmål og ber om tilbakemelding på tre ulike modellforslag i sitt brev fra 29. mars 2017:

- *Hvordan kan avtalene finansieres, og hvor mye midler bør knyttes til avtalene?*

Det er uenighet og skepsis i UH-sektoren om det hensiktsmessig med økonomiske insentiver i utviklingsavtaler. Erfaringene med bruk av utviklingsavtaler så langt, er relativt positive. UH-institusjonene, som har vært med i pilotprosjektet, melder at det har vært nyttig å arbeide på denne måten, og at samarbeidet med KD har vært konstruktivt og godt. Dette til tross for at det ikke har vært knyttet økonomiske insentiver til avtalene. De fleste av våre medlemmer, fra Høgskolen i Østfold til Universitetet i Oslo, advarer mot å knytte økonomi til utviklingsavtalene. UH-institusjonene legger allerede betydelig midler inn i sine strategiske satsinger. Den resultatbaserte andelen av budsjettet er også betydelig, selv sammenlignet med Nederland, som ofte brukes som eksempel for et system med utviklingsavtaler.

KD presiserte i møte med UHRs styre at det er politisk bestemt at det skal knyttes økonomiske midler til utviklingsavtalene, og at diskusjonen nå derfor bør fokuseres på ulike modellalternativ. UHR tar dette til etterretning.

Det er viktig å innføre et finansieringssystem av utviklingsavtalene med forsiktighet. Da kan man vinne erfaring og sikre at det blir færrest mulig uintenderte konsekvenser. UH-sektoren er inne i omfattende og kostnadskrevenne fusjoner, mye midler er bundet opp i faste utgifter, og det er årlige budsjettreduksjoner i form av effektiviseringskutt. For at nye tiltak skal kunne prioriteres i tilstrekkelig grad, er tilføring av friske midler effektivt.

Hvordan utviklingsavtalene er tenkt finansiert, vil være styrende for mange videre valg. Dersom det gis friske midler, vil det være enklere å få til mer ambisiøse satsinger. Dersom UH-institusjonen ikke oppfyller målene, er det en rimelig konsekvens at finansieringen bortfaller. Dersom midlene tas fra institusjonens basisfinansiering, er situasjonen en helt annen. UH-institusjonen starter da arbeidet med et reelt budsjettkutt, og vil i høyere grad

måtte gardere seg om fremtidig måloppnåelse. Jo større sum som avsettes til utviklingsavtalen, jo viktigere blir det for UH-institusjonene å sikre måloppnåelse.

Dersom midler er tenkt tatt fra institusjonenes egne budsjett, må systemet innføres med enda større forsiktighet. Rundt 1% bør være et maksimum mens systemet prøves ut. Alt utover dette bør komme som friske midler. Det bør også være en relativt høy terskel for å trekke inn midler fra institusjonenes budsjetter. Ikke mange opplever å bli bedre av å miste finansiering. På sikt kan kanskje systemet med utviklingsavtaler vise seg å bli vel så viktig for UH-sektoren, som dagens resultatbaserte indikatorer. Det forutsetter videreføring både av den gode dialogen som har vært med departementet så langt, og av noen prinsipper som har vært lagt til grunn i pilotprosjektet.

Institusjonenes autonomi må ivaretas

Den enkelte institusjon må, i samarbeid med departementet, bli enig om hvilke mål som skal oppfylles. I piloteringen har det vært en forutsetning at denne enigheten oppnås, for at målene skal inn i utviklingsavtalen. Det er viktig at dette prinsippet videreføres. Dette vil både sikre nødvendig forankring, og en opplevelse av at de valgte målene er de som er viktigst for UH-institusjonen å arbeide mot. Dersom systemet med utviklingsavtaler medfører en potensiell omallokering av institusjonenes egne midler, kan dette få konsekvenser for institusjonsstyrenes muligheter til å gjøre strategiske prioriteringer og interne omallokeringer i egen institusjon.

Innholdet i utviklingsavtalene

Avtalenes mål bør ikke være for konkrete, men omfatte større, gjerne mer strategiske satsinger. Dette vil også kunne bidra til at det som ikke så lett kan kvantifiseres, gis prioritet og påfølgende vurdering. Dette harmonerer med forslaget fra departementet. Dersom et av målene med utviklingsavtalene er å sikre større differensiering mellom UH-institusjonene, må det få konsekvenser for hvordan avtalene utformes. En konsekvens kan være at det som ikke premieres gjennom dagens finansieringssystem, gis prioritet i utviklingsavtalene.

Når skal utviklingsavtalene evalueres

Utviklingsavtalene kan gjerne evalueres etter fire år, forutsatt at målet med evalueringen da er å vurdere om det har vært en utvikling på de aktuelle områdene, ikke at man nødvendigvis skal ha nådd et bestemt målpunkt. Slik sett vil avtalene gi rom for og bidra til utvikling og påfølgende videreutvikling, etter evalueringen.

- *Når bør midlene fordeles, ved avtalestart, underveis, ved avtaleslutt?*

Det er vanskelig å gi et entydig svar uten å sette dette inn i en kontekst. Det er fortsatt store forskjeller på institusjonene i sektoren, og tidspunkt for tildeling av midler vil nødvendigvis måtte vurderes alt etter hvilke mål som skal oppnås. Det viktigste vil sannsynligvis være at departementet og UH-institusjonen blir enig seg imellom om hva som er mest hensiktsmessig, alt etter hvordan avtalen utformes. Vi antar at det uansett vil være nødvendig å avsette en del midler ved avtalestart, både for å iverksette tiltakene, og for å gi forutsigbarhet i arbeidet. Tildeling av ytterligere midler etter en vurdering av måloppfyllelse, vil gi muligheter for videre satsing. Dette igjen avhengig av at det er snakk om friske midler.

- *Hvordan bør midlene fordeles?*

Igjen vil svaret være avhengig av om det er snakk om friske midler eller om midlene skal tas fra institusjonenes budsjetter. Det å lage en fellespott for hele sektoren og deretter dele ut midler til alle institusjonene basert på institusjonsstørrelse, blir en rigid måte å utforme ordningen med utviklingsavtaler på. Det vil sannsynligvis være mer konstruktivt om hver

institusjon diskuterer dette direkte med departementet, dersom midler skal tas fra basisfinansieringen. Gis det friske midler, så kan en vurdering basert på institusjonsstørrelse være mer aktuelt.

- *Hvem bør vurdere måloppnåelsen?*

Departementet og UHR har tidligere vært enige om at det ikke må bygges ut et stort byråkratisk system knyttet til utviklingsavtalene. UHR støtter departementets vurdering i at det bør være en internasjonal komité som vurderer måloppnåelsen. Vi har forstått at det er gode erfaringer med denne ordningen andre steder, og mener at dette er den beste løsningen i en utprøvningsfase.

Det er viktig at UH-institusjonene kan kommentere vurderingen en internasjonale komité gjør, før denne behandles. Eventuelle uklarheter, feil eller uenigheter vil da kunne synliggjøres. Først etter en slik runde, bør det vurderes politisk hvilke konsekvenser vurderingen eventuelt skal få for den enkelte UH-institusjon.

De tre modellforslagene fra Kunnskapsdepartementet – hva bør ivaretas i det videre arbeidet

UHR mener at det i størst mulig grad må knyttes friske midler til utviklingsavtalene. Dette vil gjøre det mulig for institusjonene å prioritere kraftfulle satsinger. Dersom ikke institusjonene oppfyller målene som er satt for avtalen etter evalueringen, må institusjonen regne med at det ikke gis videre finansiering.

Dersom det ikke gis friske midler, må de økonomiske sidene av avtalene utformes i nær kontakt mellom departementet og den enkelte institusjon, ved avtalestart. Det økonomiske omfanget bør da være moderat, maksimalt 1% av budsjettet. Ettersom dette er midler institusjonene vil oppleve at de allerede har i dag, vil det oppleves som et budsjettkutt dersom ikke alle midlene til avtalen deles ut ved avtalestart. Dras midlene inn etter evalueringen, dersom måloppnåelsen ikke er tilfredsstillende, kommer budsjettkuttet da.

Dersom en kombinasjonsmodell med friske midler og bruk av basisfinansiering velges, bør basisandelen fortsatt ikke utgjøre mer enn 1% av institusjonens budsjett. Ytterligere finansiering gjennom friske midler vil, størrelsesmessig, være avhengig av tilgjengelige friske midler, og omfanget på tiltakene som skal iverksettes.

På sikt vil implementeringen av et system der det er knyttet finansiering til utviklingsavtalene, kunne gi en omfordelende effekt i UH-sektoren, mellom institusjoner som overoppfyller og underpresterer, basert på de mål som er i avtalen. Vi ber departementet om å vurdere nøye hvilke effekter en slik utvikling kan få, både for samarbeidet mellom UH-institusjonene, og når det gjelder ambisjonsnivået som legges i utviklingsavtalene.

Arbeidet med utviklingsavtaler er i oppstartsfasen. UHR mener det er viktig at det gis muligheter for justeringer etter hvert som man vinner erfaringer med utviklingen og bruken av avtalene. Vi setter pris på at UH-sektoren involveres i arbeidet med utviklingsavtalene, og ser frem til å diskutere videre med departementet i UHRs representantskapsmøte 22.-23. mai, der hele sektoren vil være samlet.

Vennlig hilsen

Vidar L. Haanes
styreleder

Alf Rasmussen
generalsekretær

Dette dokumentet er godkjent elektronisk ved UHR

Kopi til:
UHRs medlemsinstitusjoner