

SAKSFRAMLEGG

Til:
Universitetsstyret

Møtedato:
13.06.2019

Sak:

Oppfølging av strukturreformen - måltall fra UiT Norges arktiske universitet

Innstilling til vedtak:

1. Styret ber universitetsledelsen om å gå i dialog med Kunnskapsdepartementet om utforming av indikatorer og måltall for UiTs realisering av gevinster knyttet til strukturreformen.
2. Universitetsdirektøren får fullmakt til å ferdigstille UiTs foreløpige forslag til måltall i henhold til styrets diskusjon

Bakgrunn

Kunnskapsdepartementet (KD) har i brev av 14. mars 2019 (se vedlegg) bedt UiT om om å sende forslag til gevinstrealiseringsplaner og måltall frem mot 2025 for ti indikatorer som konkretiserer målene med den såkalte strukturreformen i UH-sektoren. KD vil i arbeidet med tildelingsbrevene for 2020 fastsette måltall frem mot 2025 for alle indikatorene. Universitetsledelsen ber i denne saken om styrets fullmakt til å gå i dialog med KD om utforming av indikatorer og endelig fastsettelse av måltall for UiT. Dette vil skje på etatsstyringsmøtet i juni, og i et felles møte for alle de berørte institusjonene i august.

Begrunnelse:

Strukturreformen i universitets- og høyskolesektoren (Meld. St. 18 (2014-2015)) hadde seks overordnede mål. Med reformen ønsket regjeringen å oppnå:

- utdanning og forskning av høy kvalitet
- robuste fagmiljøer
- god tilgang til utdanning og kompetanse over hele landet
- regional utvikling
- verdensledende fagmiljøer
- effektiv ressursbruk

I sitt brev har KD satt opp 10 indikatorer som skal operasjonalisere disse målene. I tillegg til å foreslå måltall for egen institusjon, åpner departementet også for kommentarer og innspill.

Som en av de institusjonene i sektoren som i størst grad var omfattet av strukturreformen, er det naturlig at UiT stiller seg positiv til at departementet ønsker å følge med på at de potensielle gevinstene tas ut. Gjennom reformen fusjonerte UiT med Høgskolen i Harstad og Høgskolen i Narvik. Tre år tidligere hadde UiT vært gjennom en tilsvarende fusjon med Høgskolen i Finnmark, og i 2009 fusjonerte UiT med Høgskolen i Tromsø. Disse fire fusjonene har ført til omfattende endringer av institusjonen, og har bl.a. satt sitt preg på faglig profil, satsinger og organisering av virksomheten. Hvor godt UiT over tid lykkes med dette arbeidet er en svært viktig del av institusjonens samfunnsoppdrag. Det er derfor naturlig at UiT inntar en aktiv rolle, og ikke bare responderer på KDs brev ved å sende inn forslag til måltall. Selve prosessen og utvalget av indikatorer, bør også kommenteres og gjøres til gjenstand for diskusjon.

Et kjennetegn ved prosessen er at departementet ønsker å oppnå flere ting samtidig. På den ene siden ønsker KD å måle effekter av en sektorreform som omfattet mange institusjoner. På den andre siden legges det samtidig opp til å fastsette fremtidige måltall for en rekke enkeltinstitusjoner, som vil bli benyttet i etatsstyringen av disse allerede kommende år. De to formålene harmonerer ikke uten videre. Flere av de indikatorene som foreslås er sektormål som ikke har noen spesifikk tilknytning til strukturreformen. Det er heller ikke klart hvilket styringssystem disse måltallene vil inngå i. Det nåværende systemet i UH-sektoren er bygget opp rundt 4 langsiktige mål med 18 tilhørende styringsparametere, som alle institusjonene rapporterer på. I tillegg har UiT en utviklingsavtale med 5 hovedmål og 20 delmål som på tilsvarende måte følges opp gjennom etatsstyringen. Utviklingsavtalen bygger i stor grad på UiTs strategi Drivkraft i Nord, som i sin tur har 5 tematiske satsinger og gjennomgående strategier for utdanning, forskning, kunstnerisk og faglig utviklingsarbeid, innovasjon og formidling, arbeidsmiljø og organisasjon. I sum utgjør dette en kompleks og omfattende struktur av mål og indikatorer.

Departementet satte i 2018 i gang et arbeid med å forenkle målstrukturen for universiteter og høyskoler. I sitt høringsinnspill våren 2018 var UiT en av mange institusjoner som støttet en forenkling av det nåværende systemet. UiT gikk også inn for at man i større grad bør ha individuelle mål som tar høyde for at institusjonene har ulik profil og oppdrag som ikke er helt identiske. Dersom KDs gevinstrealiseringsplaner for strukturreformen kan bidra til dette, og ikke kommer som et nytt lag av styringsparameter på toppen av en tilsvarende ordning som dagens, bør UiT hilse initiativet velkommen. Universitetsdirektøren mener man bør be om en avklarende dialog om dette med departementet.

Et annet sentralt spørsmål er hvor godt de utvalgte indikatorene fungerer som en operasjonalisering av det man ønsker å måle/styre. Dette avhenger delvis av hva som primært skal komme ut av prosessen: Ønsker myndighetene først og fremst å måle effektene av strukturreformen, eller er det vel så viktig å finne hensiktsmessige styringsparametere for institusjonene (uavhengig av reformen)? Ikke alle indikatorene er like relevante i begge henseender. Et relevant kvantifiserbart mål for forskningskvalitet, er eksempelvis ikke nødvendigvis en god indikasjon på effekten av en spesifikk reform i den norske UH-sektoren. Skal man måle virkningene av strukturreformen er dessuten noen fagområder mer aktuelle enn andre. De mest interessante er fagmiljøene knyttet til lærerutdanning, ingeniørfag, økonomisk-administrative fag og helseprofesjonsutdanninger som tidligere inngikk i høgskolenes portefølje. Det var på disse områdene regjeringens ambisjon om «konsentrasjon for kvalitet» primært skulle tas ut. Departementet bør, etter universitetsdirektørens oppfatning, vurdere å tilpasse parameterne til dette (se også kommentarer under).

Universitetsdirektøren er ikke overbevist om at de indikatorene KD så langt har fastsatt samlet sett vil gi et godt bilde av hva som er oppnådd gjennom strukturreformen. Det er også variabelt hvor

godt de fungerer om man vurderer dem som generelle måleparameter på den vitenskapelige aktiviteten og utviklingen av institusjonen. I tabellen under er det satt opp noen kritiske kommentarer til utvalgte indikatorer, og forslag til mulige alternativer UiT kan vurdere å spille inn til departementet.

Kommentarer til utvalgte indikatorer

MÅL og parameter	Kommentarer
1. UTDANNING OG FORSKNING AV HØY KVALITET	
Vitenskapelig publisering: publikasjonspoeng per faglige årsverk	<i>Publisering er helt vesentlig for forskningens kvalitet. Det er derimot omstridt i hvilken grad publikasjoners kvalitet kan måles og hva som er de mest relevante måleparameterne. En særskilt utfordring i dagens situasjon er konsekvensene av Plan S, DORA-erklæringen og den pågående evalueringen av den norske publiseringsindikatoren. Dette gjør det vanskelig å si om man i den norske sektoren i det hele tatt vil ha et kvantifiserbart system som gjør det mulig å sammenligne utviklingen i det ønskede tidsrommet for gevinstrealiseringsplanene. Dersom dagens nivåinndeling avvikles har UiT tidligere gått inn for at man vurderer å erstatte denne med en siteringsindikator.</i>
Skår på hvordan studentene oppfatter studiekvaliteten (skala 1-5)	<i>Indikatoren kan sies å være relevant, men det er ikke en entydig forbindelse mellom opplevd studiekvalitet og faktisk kvalitet. En annen utfordring med indikatoren er vedvarende lav studentdeltagelse i undersøkelsen.</i>
Antall avlagte doktorgrader	<i>Her synes det særlig relevant å se på antallet avlagte doktorgrader innenfor utvalgte fagområder (lærerutdanning, helseprofesjonsfag o.s.v) . Samtidig påvirkes tallet på kandidater av flere forhold som ikke direkte er knyttet til kvalitet i forskning og utdanning, for eksempel antallet stipendiater institusjonen har i sin bevilgning fra KD og mulighetene til å bruke midler av egen ramme til stipendiatstillinger. En annen kvalitetsindikator knyttet til doktorgradsutdanning kan være gjennomføringsgrad. Velger man dette som indikator er det, etter universitetsdirektørens vurdering, best å bruke netto-tid som mål (snarere enn et absolutt tall på 6 år som ikke tar høyde for lovlige permisjoner).</i>

MÅL og parameter	Kommentarer
3. GOD TILGANG TIL UTDANNING OG KOMPETANSE OVER HELE LANDET	
Antall studenter på nettbaserte og desentraliserte utdanninger	<p><i>Det er tre utfordringer med dette måltallet:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Dagens registrering av nettbaserte /campusbaserte studier har uklare definisjoner og er beheftet med feil. UiT og sektoren mangler derfor utgangsdata av god kvalitet.</i> - <i>Digitalisering av undervisning og en mer moderne undervisningsform vil høyst sannsynlig viske ut det som engang var et klart skille mellom campusstudenter og nettstudenter. I 2025 vil trolig svært mange studenter ha en blanding av nettbasert og «klasseromsbasert» undervisning, og det vil derfor være krevende, om ikke umulig, å skille de ulike studentgruppene på en hensiktsmessig måte.</i> - <i>Viktigst av alt: Det er uklart hvorvidt få eller mange studenter på nett og samlingsbaserte utdanninger sier noe om tilgangen til utdanning og kompetanse over hele landet. Nettstudenter kan like gjerne sitte i Berlevåg og ta sine fag ved UiO, eller sitte i Oslo og ta fag i Alta. Dermed er dette tallet ikke godt egnet til å opplyse om målet er nådd.</i> <p><i>Universitetsdirektøren mener KD bør avstå fra å bruke denne indikatoren.</i></p>
4. Regional utvikling	
Bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet per faglige årsverk (1 000 kr)	<p><i>KD ser her ut til å ha brukt det som i de nasjonale finansieringssystemet kalles «Andre bidrags- og oppdragsinntekter», det vil si de inntektene som kommer fra andre kilder enn NFR og EU. Dette er, for de fleste institusjoners vedkommende, enten gaver fra stiftelser eller private, regionale midler, eller inntekter fra næringslivet. Noe av dette kan kanskje sies å gi en indikasjon på regional utvikling, men det bør etter universitetsdirektørens mening være mulig å finne andre parametere som er mer relevant for å måle hvordan et universitet bidrar til regional utvikling. Antall studiesøkere fra regionen, og antall kandidater som får relevant arbeid i regionen etter endt utdanning er kanskje de to mest aktuelle. Igjen vil noen utdanninger være mer relevante enn andre – dersom målet er å belyse gevinstene av strukturreformen.</i></p> <p><i>Et annet sentralt område for regional utvikling er institusjonens bidrag til innovasjoner og bedriftsetableringer.</i></p>

MÅL og parameter	Kommentarer
5. Verdensledende fagmiljøer	
Andel (%) internasjonalt samforfatterskap	<i>Internasjonalt samforfatterskap gir i flere fag en indikasjon på at institusjonen har lyktes i å skape sterke fagmiljø, men det er ikke opplagt at en svært høy prosentandel (80 – 100%) indikerer bedre kvalitet enn en prosentandel som ligger noe lavere. Gitt innretningen på Langtidsplanen for forskning og høyere utdanning og det virkemiddelapparatet som de norske universitetene forholder seg til, mener universitetsdirektøren at gode evalueringer og tildelinger av SFF/ SFU/ SFI, ERC-grants o.l. vil være bedre og mer relevante kvantitative indikatorer for å måle eksellense på dette området.</i>
6. Effektiv ressursbruk	
Andel administrative stillinger av totalt antall årsverk (%)	<i>En lav andel administrativt ansatte kan være et tegn på effektivitet, men kan også være et tegn på at det er for liten administrativ støtte til vitenskapelig ansatte og deres aktivitet. Et alternativ eller supplement til den foreslåtte indikatoren er å måle antallet administrative stillinger opp mot vitenskapelige aktivitetsmål som det finnes god statistikk på.</i>

Forslag til måltall

Når det gjelder den kvantitative fastsettelsen av måltall på hver av de 10 indikatorene, er det en strategisk vurdering hvor ambisiøs UiT bør være og hva som skal være sammenligningsgrunnlaget: Egen utvikling og/eller relativ plassering i sektoren. For å sikre en god forankring av forslagene som fremmes for institusjonen som helhet, har fakultetene gitt innspill til måltall for egen enhet. Saken har også vært drøftet med dekanene og fakultetsdirektørene i tre møter. Forslagene er skjønnsmessig fastsatt ut fra målbare utviklingstrekk og innspill som er kommet i den interne prosessen. Forslagene i tabellen under er mer forsiktige enn summen av det som er foreslått fra fakultetene.

MÅL og parameter	UiT 2018	Forslag 2025	Kommentarer
1. UTDANNING OG FORSKNING AV HØY KVALITET			
Vitenskapelig publisering: publikasjonspoeng per faglige årsverk	0,98	1,1	<i>Dersom dagens publiseringsindikator i hovedtrekk beholdes, er det grunn til å anta at UiT bør ha gode muligheter til å produsere flere publikasjonspoeng, bl.a. fordi det over tid skjer en økning i antall stipendiater og en økning i andelen ansatte med førstestillingskompetanse (se under).</i>

MÅL og parameter	UiT 2018	Forslag 2025	Kommentarer
Tildeling fra NFR per faglige årsverk (1 000 kr)	127	150	<i>Tildelinger fra EU og NFR er indikatorer på forskningskvalitet, men de er også indikatorer på søknadsaktivitet. UiT har i dag relativt lav søknadsaktivitet til NFR, mens det de senere år har vært en markant forbedring i både søkning og tilslag i EU. Dersom UiT lykkes i å få søknadsaktiviteten opp også i NFR-utlysningene, er det rom for en substansiell økning i tilslag også her.</i>
Tildeling fra EU per faglige årsverk (1 000 kr)	13	15	<i>Det legges her til grunn at UiTs positive utvikling de siste tre årene vil fortsette.</i>
Andel årsverk i førstestillinger av faglige ansatte (%)	72,21	76	<i>Som en følge av fusjonene har UiT satset sterkt på å kvalifisere vitenskapelig ansatte til førstestillinger. Dette har så langt ført til en økning i andel førstestillingskompetente på 2,4 prosentpoeng, fra 69,8 til 72,2. Snittet for statlig sektor var 74,4% i 2017. Fordi UiT er en institusjon med mange profesjonsutdanninger der undervisningskravene er omfattende, vil det alltid være et større behov for lektorer enn ved breddeuniversiteter som ikke driver slike utdanninger. Det er likevel rimelig å sette som mål at UiT skal fortsette å kvalifisere flere ansatte og rekruttere flere nytilsatte med førstestillingskompetanse. Samlet sett bør derfor UiT ta sikte på å ligge over dagens snitt i statlig sektor. Et mål på 76% anses ut fra dette som rimelig og realistisk.</i>
Skår på hvordan studentene oppfatter studiekvaliteten (skala 1-5)	4,0	4,1	<i>Det er vanskelig å komme med kvalifiserte prognoser. Forskjellene mellom universitetene er i dag marginale. En endring på 0,1 poeng i det store datasettet som anvendes her, er en signifikant endring.</i>

MÅL og parameter	UiT 2018	Forslag 2025	Kommentarer
Antall avlagte doktorgrader	118	125	<i>UiT har i lengre tid arbeidet med å øke gjennomstrømningen på doktorgradsutdanningen. I 2018 hadde institusjonen sitt beste resultat så langt med 65,67%. Snittet for statlige institusjoner var 68,31. Foreløpige tall tilsier at UiT kan forvente en nedgang i 2019. Det lyses samtidig ut langt flere stillinger enn tidligere – noe som både øker muligheten for flere kandidater og samtidig gjør det mer krevende å holde oppe gjennomstrømningen. Dersom UiT når en gjennomstrømning på rundt 70%, er det naturlig å øke måltallet til 125.</i>
3. GOD TILGANG TIL UTDANNING OG KOMPETANSE OVER HELE LANDET			
Antall studenter på nettbaserte og desentraliserte utdanninger	Usikkert tallgrunnlag		<i>Universitetsdirektøren har ikke sett seg i stand til å fremme et kvalifisert forslag til måltall for UiT.</i>
4. Regional utvikling			
Bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet per faglige årsverk (1 000 kr)	153,67	175	<i>Dette tallet har fluktuert fra år til år på UiT og det foreligger ikke noen analyse av hva dette kommer av. Både gjennomgangen av virkemiddelapparatet og regionreformen, vil kunne føre til betydelige endringer i tilgangen på finansieringskilder som vil regnes med i tallgrunnlaget for en slik indikator. Dette gjør det svært vanskelig å komme med et kvalifisert forslag. Gitt at dagens ordninger ikke endres vesentlig, foreslår universitetsdirektøren en moderat økning fra 2018.</i>
5. Verdensledende fagmiljøer			
Andel (%) internasjonalt samforfatterskap	52,3%	60%	<i>UiT hadde en økning fra 2013 – 2017 på 13%, (fra 48% til 54%). Dette er relativt høyt sammenlignet med flere av de andre universitetene. Spesielt veksten i EU-tildelinger de siste årene tilsier at andelen vil kunne øke ytterligere.</i>

MÅL og parameter	UiT 2018	Forslag 2025	Kommentarer
6. Effektiv ressursbruk			
Andel administrative stillinger av totalt antall årsverk (%)	23,5	22	<i>Gitt at universitetsstyret har vedtatt en 5% reduksjon i antallet administrative stillinger (fra 2016), og det vil skje en automatisering innenfor flere områder, anses dette som et rimelig mål.</i>

Jørgen Fosslund
universitetsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent og krever ikke signatur

Saksbehandler: Aase Tveito

Vedlegg:

- 1) Brev fra Kunnskapsdepartementet om gevinstrealisering