

Notat



Udkast til kommenteret høringsnotat om udkast til lov om ændring af universitetsloven, lov om professionshøjskoler for videregående uddannelser, lov om erhvervsakademier for videregående uddannelser og forskellige andre love (Opfølgning på nyt bevillingssystem for de videregående uddannelser m.v.)

1. Indledning

Uddannelses- og Forskningsministeriet har i perioden fra den 14. december 2017 til den 17. januar 2018 haft udkast til lovforslag i høring blandt relevante institutioner og organisationer. Høringen har også været offentliggjort på Høringsportalen.

Ministeriet har modtaget 29 høringssvar, hvoraf 22 indeholder bemærkninger til lovforslaget. I notatet er medtaget de væsentligste punkter fra høringssvarene.

Hovedelementerne i lovudkastet er bevaret, men der er foretaget enkelte justeringer af det lovudkast, der var sendt i ekstern høring. De væsentligste ændringer er sammenfattet under pkt. 4.

2. Generelle bemærkninger til det nye bevillingssystem

Der gives i høringssvarene udtryk for en generel tilslutning til den brede politiske aftale om et nyt bevillingssystem for de videregående uddannelser, som indebærer, at tilskudsberegningen og tilskuddenes størrelse fremover vil blive fastsat på de årlige finanslove.

Mange af høringssparterne har med deres høringssvar benyttet lejligheden til at fremføre synspunkter om det videre arbejde med implementeringen af det nye bevillingssystem.

3. Bemærkninger til enkeltelementer i udkastet til lovforslag

Det nye bevillingssystem

Syddansk Universitet (SDU) ser det som en forenkling, at fastsættelsen af tilskud og tilskuddenes størrelse fremover sker på finansloven fremfor i de institutions-specifikke love.

Efter *Dansk Industris (DI)* opfattelse vil det øge gennemsigtigheden, at både tilskudsberegningerne og størrelsen af tilskuddet fastsættes på de årlige finanslove.

Akademikerne, Dansk Magisterforening, Århus Universitet (AU) og *Djøf* finder dog, at det nye bevillingssystem er yderst komplekst, idet bevillingssystemet kommer til at indeholde forskelligartede bevillingskomponenter, hvor nogle udløses efter aktiviteter og nogle efter resultater.

Dansk Byggeri finder det dog afgørende, at de positive incitamenter ikke forsvinder i indviklede administrative processer og indberetninger.

24. januar 2018

**Uddannelses- og
Forskningsministeriet**

Jura og Internationale forhold

Børsgade 4
Postboks 2135
1015 København K
Tel. 3392 9700
Fax 3332 3501
ufm@ufm.dk
www.ufm.dk

CVR-nr. 1680 5408

Sagsbehandler
Marianne Madsen
Tel. 72 31 79 73
MAM@ufm.dk

Ref.-nr.
Dokument nr.

Ministeriet bemærker, at det nye bevillingssystem samlet set er mere enkelt end det nuværende. Det nuværende bevillingssystem består af et meget højt antal takster, et færdiggørelsestilskud og en række mindre tilskud. Herudover udmøntes elementerne i det nuværende system forskelligt på henholdsvis universiteterne og de professions- og erhvervsrettede videregående uddannelsesinstitutioner. Med det nye bevillingssystem vil der fremadrettet være tre grundelementer: 1) grundtilskud, 2) aktivitetstilskud og 3) resultattilskud. Samtidig vil der være færre takster end i det nuværende og en ensartet udmøntning på tværs af de videregående uddannelser.

Med det nye bevillingssystem etableres et fælles bevillingssystem for både universiteterne og de professions- og erhvervsrettede videregående uddannelsesinstitutioner. Antallet af takster for de erhvervsrettede videregående uddannelser reduceres fra 49 til 10, og en række mindre tilskud afskaffes.

Det er *Danske Universiteter, Københavns Universitet, Copenhagen Business School (CBS) og MARTEC's* opfattelse, at det nye bevillingssystem, som indebærer, at tilskuddene fastsættes på finansloven, giver en større budgetusikkerhed samt usikkerhed om, på hvilket grundlag tilskuddene udmøntes.

Danske Regioner, Danske Studerendes Fællesråd (DSF) og Danske Revisorer vurderer, at det nye grundtilskud vil øge uddannelsesinstitutionernes økonomiske stabilitet.

LO finder det umiddelbart positivt, at institutionerne gennem en markant øget grundbevilling får en længere planlægningshorisont, som også understøtter uddannelser i alle egne af landet.

Dansk Byggeri og FTF finder det væsentligt med en flerårig bevillingssikkerhed.

FTF og LO støtter intentionen om at øge kvaliteten i undervisningen, men vurderer, at regeringens omprioriteringsbidrag, som indebærer store besparelser, er en udfordring for uddannelseskvaliteten. Også *Akademikerne* og *Dansk Magisterforening* finder disse besparelser problematiske.

Ministeriet bemærker, at det nye bevillingssystem overordnet giver en større bevillingssikkerhed, da aktivitetstilskuddet er reduceret sammenlignet med det nuværende system.

Den nuværende færdiggørelsesbonus medfører f.eks. en bevillingsusikkerhed, da det enkelte universitets bevilling er betinget af de øvrige universiteters præstationer. Med det nye system nedlægges den nuværende pulje til færdiggørelsesbonus, og det vil det være den enkelte institutions egne præstationer, der vil blive lagt til grund for beregningen af tilskud.

Det er samtidig allerede meldt ud, at de midler, der ikke udmøntes på baggrund af færdiggørelse eller beskæftigelse, fordeles på baggrund af studenterårsværk i 2019 og 2020. Det fremgår endvidere af aftalen, at "ministeren drøfter med partierne inden for hvilke områder, midlerne skal anvendes og over hvilken årrække". Der er således lagt op til en udmøntning af midler i en længerevarende periode.

AU finder, at der er behov for mere fleksibilitet inden for udvalgte prioriterede uddannelser som f.eks. ingeniør- og it-uddannelser, idet aktivitetsstigninger inden for disse områder ikke udløser ekstra grundtilskud, hvilket vil give finansieringsudfordringer. En øget fleksibilitet kunne sikres ved, at der åbnes for konkrete aftaler om øget grundtilskud.

Akademikerne tilslutter sig, at der indsættes en udsvingsgrænse ved genfastsættelsen af grundbevillingen, men er i tvivl om, hvorvidt grænsen er tilstrækkelig til at sikre, at institutionerne øger optaget på uddannelser med stigende efterspørgsel.

AU finder det hensigtsmæssigt, at aftaler om puljemidler, der udmøntes politisk, fastsættes for en længere periode og f.eks. prioriterer STEM-uddannelser.

Danske Regioner vurderer endvidere, at det nye resultattilskud vil øge incitamentet til at optage studerende på områder, hvor der er efterspørgsel på arbejdskraft, herunder bl.a. STEM-uddannelserne. Også DI finder det væsentligt, at det nye bevillingssystem giver mulighed for kapacitetsopbygning af STEM-uddannelserne.

Uddannelses- og
Forskningsministeriet

Ministeriet bemærker, at det fremgår af punkt 20 i aftalen om nyt bevillingssystem, at "partierne er enige om at genoverveje fastsættelsen grundtilskuddet eller fordelingen af kvalitetsmidlerne, hvis der i perioden frem til genfastsættelsen af grundtilskuddet sker markante ændringer (+/-15 pct.) i den samlede aktivitet på de enkelte institutioner".

Samtidig har aftalepartierne allerede besluttet, at de nye midler, der ikke benyttes til kompensationer, skal prioriteres til STEM-uddannelser i perioden 2019-2022.

Akademikerne, AU, Djøf og Dansk Magisterforening finder det problematisk at bruge studentersurveys som et redskab til at fastsætte bevillingernes størrelse.

DSF forholder sig kritisk til koblingen af kvalitetsmålinger til genfastsættelsen af grundtilskuddet, da de frygter en negativ spiral for de institutioner, der oplever kvalitetsudfordringer.

Ministeriet bemærker, at kvalitetsmålingen vil indeholde indikatorer, som mangeårig forskning har vist, har betydning for læring og vil således ikke alene være et udtryk for de studerendes tilfredshed. Der er i udviklingen af kvalitetsmålingen fokus på at samtænke kvalitetsmålingen med de eksisterende spørgeskemaundersøgelser, og der er endvidere nedsat en ekspertgruppe med deltagelse fra sektoren til at kvalificere arbejdet.

Akademikerne, Dansk Magisterforening og Djøf giver udtryk for bekymring for, at takstforhøjelsen for de samfundsvidenskabelige og humanistiske uddannelser ikke videreføres efter 2019. Akademikerne, Dansk Magisterforening og Djøf opfordrer til, at takstforhøjelsen gøres permanent.

Ministeriet bemærker, at regeringen vil tage stilling til takstforhøjelsen på de humanistiske og samfundsvidenskabelige universitetsuddannelser på et senere tidspunkt.

LO og KL bakker op om de grundlæggende mål om øget kvalitet, relevans og regional uddannelsesdækning.

Danske Revisorer, Danske Rederier, SIMAC og Dansk Byggeri er positive over for det nye bevillingssystem, hvor uddannelsesinstitutionerne i højere grad belønnes for kvalitet og tilskynder til bedre overgang fra studie til job. *Danske Revisorer* ser dog gerne, at der med bevillingssystemet i endnu højere grad lægges vægt på kvaliteten og match med arbejdsmarkedets behov.

Djøf og *DSF* finder, at det foreslåede resultattilskud, som bevirker, at institutionernes bevillinger knyttes til den gennemsnitlige studietid og nyuddannedes beskæftigelsesgrad, er problematisk.

Djøf og *DSF* bemærker, at beskæftigelse blandt nyuddannede allerede reguleres gennem en række styringsværktøjer såsom akkreditering, dimensionering, prækvalifikation og kontrakterne mellem institutionerne og ministeriet.

Uddannelses- og
Forskningsministeriet

DSF finder det positivt, at institutionerne vil modtage et tillæg i måltallet for studietiden for studerende med handicap, alvorlig sygdom m.v.

AU vurderer, at den påtænkte kompensation for funktionsnedsættelser er utilstrækkelig.

Danske Professionshøjskoler anfører endvidere, at modellen for resultattilskuddet og kvalitetstilskuddet er kompleks og risikabel at budgettere efter.

Ministeriet bemærker, at det har været en vigtig prioritet at udvikle et enkelt bevillingssystem med få og relevante indikatorer, hvilket er afspejlet i resultattilskuddet, der indeholder to indikatorer for henholdsvis de studerendes færdiggørelse og de studerendes overgang til beskæftigelse. Med det nye bevillingssystem vil en mindre andel af uddannelsesbevillingerne være afhængig af de studerendes færdiggørelsestid end i dag.

Danske Professionshøjskoler ønsker at gøre opmærksom på uhensigtsmæssigheder i forhold til den konkrete udmøntning, herunder at uddannelsesinstitutioner, der har en øget dimensionering, som ikke er fuldt implementeret i 2017, ikke kompenseres for reduktionen i taksterne via det øgede grundtilskud.

Ministeriet bemærker, at grundtilskuddet fastsættes på baggrund af den enkelte institutions faktiske tilskud i 2017. Der tages ikke automatisk højde for efterfølgende aktivitetsændringer.

Danske Professionshøjskoler finder det endvidere ikke oplyst, hvordan institutionerne fremadrettet vil blive kompenseret for ikke-ressourceudløsende studerende, som henvises fra kommunale jobcentre.

Ministeriet bemærker, at der i dag ikke gives taxametertilskud til ikke-ressourceudløsende studerende, hvilket der ikke ændres på i det nye bevillingssystem. Ikke-ressourceudløsende studerende håndteres fremadrettet som i dag.

AU bemærker endvidere risikoen forbundet med, at årets bevilling fastlægges sent i regnskabsåret.

Ministeriet bemærker, at målopfyldelsen for beskæftigelse og studietid er kendt på tidspunktet for finanslovsforslaget, og således er fastlagt inden bevillingsårets begyndelse.

Aalborg Universitet (AAU) finder det uhensigtsmæssigt, at bevillingssystemet fremover kan ændres som led i en finanslovsforhandling, dvs. uden en lovgivningsproces, hvor berørte parter inddrages og høres.

Danske Erhvervsakademier bemærker, at fastsættelsen af tilskud på de årlige finanslove indebærer, at ændringer af betydning ikke har samme transparens som hidtil, og det vil blive vanskeligere for institutionerne at ændre og få indsigt i egne forhold.

Uddannelses- og
Forskningsministeriet

Danske Professionshøjskoler, Danske Erhvervsakademier og Danske Universiteter udtrykker ønske om at blive inddraget i ændringer i indretningen af bevillingssystemet på finansloven på samme måde, som de hidtil er blevet inddraget i forbindelse med høringer over ændringer i institutionslovene.

Djøf noterer sig, at en del midler fremover fordeles efter forhandlinger i henholdsvis forligskredsen eller mellem ministeren og institutionsledelserne. Dette bevirker dels, at den politiske armlængde bliver lidt kortere, og dels at graden af forudsigelighed og gennemsigtighed formindskes.

Ministeriet bemærker, at der med det nye bevillingssystem etableres en mere ensartet reguleringspraksis, hvor udmøntningen af midler til de videregående uddannelser reguleres på de årlige finanslove, som det også kendes fra reguleringen af tilskud på forskningsområdet.

De videregående uddannelsesinstitutioner vil fortsat blive inddraget i større justeringer af regelgrundlaget, som det for eksempel også har været tilfældet ved forberedelsen af det nye bevillingssystem, hvor det skete i regi af en teknisk referencegruppe.

EU-forsknings- og innovationssamarbejder

Danske Universiteter, SDU, CBS, AU, DI, KL og Danske Regioner støtter forslaget om, at universiteterne får mulighed for at erhverve kapitalandele i selskaber, som stiftes som led i EU- forsknings- og innovationssamarbejder – KIC-samarbejder.

SDU finder dog, at beløbsgrænsen på 5 mio. kr. eller 3 pct. af universitetets basisforskningsmidler synes lav, og dermed ikke giver den tiltænkte fleksibilitet, da loftet på 5 mio. kr. hurtigt rammes. Selvom der med forslaget indføres en dispensationsmulighed, finder SDU det uhensigtsmæssigt med en så lav grænse som 5 mio. kr. kumulativt.

Ministeriet skal i forhold til beløbsgrænserne bemærke, at for langt de fleste universiteter vil beløbsgrænsen på 3 pct. af universitetets basisforskningsmidler langt overstige beløbsgrænsen på de 5 mio. kr. Beløbsgrænsen på 5 mio. kr. vil således kun være aktuel i forhold til de universiteter, som har begrænsede basisforskningsmidler, og som derfor i givet fald vil skulle søge om dispensation, hvis de ønsker en udvidelse af grænsen på de 5 mio. kr.

Det bemærkes samtidig, at der kun er tale om universiteternes erhvervelse af ejerandele i EU-forsknings- og innovationssamarbejder, og universiteternes øvrige EU-relaterede aktiviteter bliver ikke berørt af bestemmelsen.

Betaling for skoleophold på maritime uddannelsesinstitutioner

Danske Rederier, MARTEC og KL er positive over for forslaget, der giver mulighed for at fastsætte regler om betaling for skoleophold på maritime uddannelsesinstitutioner for elever på erhvervsuddannelser.

Uddannelses- og
Forskningsministeriet

Ansatte på vilkår svarende til tjenestemandsvilkår

FTF foreslår, at det tilføjes i lovbemærkningerne til de relevante bestemmelser, at eventuelle ændringer i medfør af bemyndigelsen fastsættes efter aftale med den forhandlingsberettigede organisation. *LO* forudsætter ligeledes, at ændringer fastsættes efter forhandling med de forhandlingsberettigede organisationer.

Ministeriet bemærker, at det i konkrete sager er praksis, at den relevante faglige organisation høres. Det vil også ske i fremtiden, selvom det ikke er udtrykkeligt nævnt i lovgrundlaget.

AU foreslår, at der indsættes en tilsvarende hjemmel på universitetsområdet, idet universiteterne tillige har tjenestemandslignende ansatte medarbejdere, hvor en regulering/præcisering af ansættelsesvilkårene er ønskelig.

Ministeriet tager forslaget til efterretning, og indsætter en tilsvarende bemyndigelse i universitetsloven, hvorefter uddannelses- og forskningsministeren kan fastsætte regler om ansættelsesvilkår for det personale ved universitet, der er ansat på vilkår svarende til tjenestemandsvilkår.

Deltagerbetaling for udenlandske studerende

FTF betragter det som en forringelse for både institutioner og studerende, at ministeren med den foreslåede bemyndigelse administrativt kan fastsætte regler om, hvilke udenlandske studerende, der indgår i beregningen af tilskud til institutionen.

Ministeriet bemærker, at reglerne om deltagerbetaling for udenlandske studerende på erhvervsakademier, professionshøjskoler og Danmarks Medie- og Journalisthøjskole med forslaget harmoniseres med de regler, som allerede er gældende på universitetsområdet og det maritime uddannelsesområde.

Det er ikke hensigten med forslaget at ændre den gældende retstilstand på Uddannelses- og Forskningsministeriets område.

Med forslaget vil konsekvensændringer som følge af lovændringer på udlændingeområdet kunne foretages i en bekendtgørelse.

4. Sammenfatning af de væsentligste ændringer i lovforslaget i forhold til høringsudkastet

- I lovforslagets § 1, der ændrer universitetsloven, indsættes et nyt ændringspunkt, hvorefter der i universitetslovens § 29, stk. 1, 3. pkt., indsættes en ny bestemmelse, der bemyndiger uddannelses- og forskningsministeren til at fastsætte regler om ansættelsesvilkår for det personale ved universitet, der er ansat på vilkår svarende til tjenestemandsvilkår.
- I lovforslagets § 7, der indsætter et nyt § 8, stk. 7, i lov om åben uddannelse (erhvervsrettet voksenuddannelse) m.v., ændres ”fuld deltagerbetaling” til ”deltagerbetaling”, svarende til lovforslagets øvrige bestemmelser om deltagerbetaling.

Uddannelses- og
Forskningsministeriet