



Kunnskapsdepartementet

Deres ref

Vår ref

Dato

2014/7139-MAUHA

13.10.2014

## Høringssvar - Evaluering av kvoteordningen

Vi viser til brev fra Kunnskapsdepartementet, datert 07.07.14, hvor evalueringsrapporten «Evaluation of the Quota Scheme 2001 – 2012» ble sendt på høring. Nedenfor gis først generelle kommentarer til evalueringsrapporten. Videre gis konkrete kommentarer til spørsmålene formulert av departementet i høringsbrevet.

### Generelle kommentarer til evalueringsrapporten

Universitetet i Bergen har siden slutten av 1970-årene tatt imot studenter fra utviklingsland, og har altså i over tre tiår hatt samarbeid med utviklingsland som et av sine strategisk prioriterte områder. Universitetets erfaring er at kvoteordningen er og har vært av stor betydning for eget internasjonaliseringsarbeid, og har gitt et gjensidig positivt utbytte på mange fagområder. Læringsutbyttet har etter vår vurdering kommet både studentene og deres hjemmeinstitusjoner til gode i svært mange tilfeller. På denne måten kjenner ikke universitetet seg igjen i evalueringsrapportens konklusjon om at kvoteordningen har begrenset effekt på internasjonaliseringsarbeidet ved institusjonene, og at institusjonene i liten grad benytter ordningen som et strategisk virkemiddel for å nå sine mål på området. Universitetet stiller spørsmålsteget ved hvorvidt det noe begrensede datagrunnlaget for evalueringsrapporten i tilstrekkelig grad kan belyse de resultatene kvoteordningen har brakt frem.

Per i dag har Universitetet i Bergen omtrent 30 engelskspråklige masterprogram som blir lyst ut til internasjonale studenter. Utvikling av engelskspråklige masterprogram har stimulert til samarbeid med faglærere ved samarbeidsinstitusjonene om utvikling av kursinnholdet i programmene. Dersom kvoteordningen avvikles, vil trolig flere program måtte legges ned, noe som vil redusere tilbudet for alle internasjonale studenter ved universitetet. Helsefagene har nærmere 40 % av våre 138 sør-plasser, og av disse er godt over halvparten på ph.d.-nivå. Disse programmene vil med en nedlegging av kvoteordningen få vanskeligheter med å opprettholde flere av deres prosjekter i sør.

Det er imidlertid et potensiale for forbedring av administrasjonen av ordningen, slik det også påpekes i rapporten. Styrking av finansieringen av undervisning og tilføyning av driftsmidler til doktorgradskandidater er slike forbedringspunkter.

Ved Universitetet i Bergen er det utviklet gode metoder for å oppnå effekter på internasjonaliseringsarbeidet, benytte kvoteordningen som strategisk virkemiddel og oppnå synergier mellom kvoteprogrammet og øvrig virksomhet. Denne modellen kan med fordel overføres også til andre institusjoner.

## **Kommentarer til spørsmålene i høringsbrevet**

### **Kvotordningen som virkemiddel for internasjonalisering av norsk høyere utdanning**

*1. Har høringsinstansene forslag om alternativ bruk av midlene som ligger i kvoteordningen, som i større grad støtter opp om internasjonaliseringsstrategiene for norsk høyere utdanning?*

Universitetet i Bergen mener at kvoteordningen har og har hatt stor betydning for internasjonaliseringsarbeidet ved universitetet. Ordningen er et viktig virkemiddel for å oppnå universitetets strategiske målsetning om å styrke utviklingsrelatert forskning og kompetansebygging, hovedsakelig i sør. Universitetet har i hele programperioden også lagt vekt på å rekruttere kvinner til programmene, og i dag ligger andelen kvinnelige studenter fra land i sør på hele 46 %. Det er vanskelig å se for seg andre typer stipendprogram som kan erstatte denne stipendordningen. Kvoteordningen er videre et viktig bidrag til såkalt «internasjonalisering hjemme», som er positivt for studenter og ansatte som ikke benytter seg av ulike utvekslingsordninger og for universitetet selv.

Universitetet mener derfor at kvoteordningen og midlene bør beholdes. Midlene kan imidlertid konsentreres til bruk ved institusjonene som bruker dem på en strategisk måte og som har gode erfaringer med ordningen. Det må også nevnes at ettersom dette er et rent stipendprogram, har det kostet institusjonene store summer i driftsmidler, da spesielt kostnader knyttet til ph.d.-kandidater.

I vår interne høringsrunde ble det også foreslått å øke antall kvotestipendiater og sikre oppfølging av ferdige kandidater ved etablering av postdoktor-ordninger for de som skal inn i videre lederutvikling ved sine hjemmeinstitusjoner. Det ble videre foreslått å styrke finansiering fra Norges forskningsråd av driftsmidler til prosjekter som knyttes til kvoteordningen.

*2. Kvoteordningen er en ren mobilitetsordning som legger til rette for at studenter fra definerte land kan ta en gradsutdanning i Norge.*

*a. Hvordan ser høringsinstansene på en omdefinering av midlene som ligger i ordningen i retning av et partnerskapsprogram, jf. for eksempel Partnerskapsprogrammet for Nord-Amerika og UTFORSK Partnerskapsprogrammet, som i større grad kan romme også andre samarbeidsformer enn studentmobilitet?*

Universitetet i Bergen har benyttet kvoteordningen målrettet som del av sitt samarbeid med utvalgte samarbeidsinstitusjoner, og har gode erfaringer med ordningen slik den praktiseres ved vår institusjon. Universitetets erfaring er at kvoteordningen ikke utelukkende virker som en mobilitetsordning for utenlandske studenter, men har vært en viktig drivkraft for å utvikle undervisningstilbud av høy kvalitet og forskningssamarbeid med våre samarbeidsinstitusjoner.

En av fordelene med kvoteordningen er at en kan rekruttere studenter gjennom de andre nasjonale programmene. Som eksempel kan studenter som har fått sin mastergrad i tidligere NORAD- og NOMA-programmer bygge videre på sin kunnskap med å ta en ph.d.-utdanning med kvotefinansiering. Dersom midlene til kvoteordningen skal gå med til å bygge nye program, vil det bli færre midler til å utdanne studenter, noe vi stiller oss kritiske til.

Det er viktig å styrke målene med utdanning ved partnerinstitusjonene. I denne sammenheng vil bruken av kvotestudenter sammen med utvikling av fellesgrader ved partnerinstitusjonene kunne være et fruktbart tiltak. En utfordring på dette området er at Statens lånekasse for utdanning gir begrensede muligheter for bruk av fellesgrader. Et økt fokus på partnerskap bør innebære å ta vare på det beste i den nåværende ordningen, øke den totale rammen for dette, og å styrke partnerinstitusjonene.

*b. Hvilke land bør et eventuelt partnerskapsprogram rette seg mot?*

Universitetet i Bergen mener man bør fokusere på færre land ved å opprettholde og forsterke fokus på lavinntektsland, hvor vi har bygget opp faglige samarbeidsrelasjoner som fungerer godt, i forbindelse med blant annet tidligere programmer, det nye NORHED-programmet og Eurasia-programmet. Samtidig må den unike fleksibiliteten som ligger i kvoteordningen ivaretas.

*c. Hva slags samarbeidsaktiviteter bør et eventuelt partnerskapsprogram rette seg mot?*

Undervisning og forskning bør stå sentralt i et partnerskapsprogram. I vår interne høringsrunde ble det fremmet forslag om å se på muligheter for å legge til ordninger for ansattutveksling og mulighet for å ta imot gjesteforskere slik at samarbeidet med kvotestudentene kan fortsette etter de har returnert til sine hjemland. Dette må imidlertid ikke ta fokus vekk fra studenter og studentmobilitet.

Det kan være fornuftig å gå inn i samarbeidsaktiviteter som fører til såkalte sandwich-programmer. Slike programmer er svært krevende, og om man ønsker å legge om ordningen med dette for øye må betydelige ressurser tilføres til utvikling og drift av slike programmer. Kvoteordningen bør likevel ikke utelukkende støtte sandwich-programmer. Det er viktig å opprettholde fullskala-studier i nord på master- og ph.d.-nivå både for å oppnå en internasjonaliseringseffekt i forhold til norske studenter og for å gi internasjonale studenter mulighet til lengre opphold i nord.

*3. Kunnskapsministeren har varslet at han ønsker å legge fram en strategi for forsknings- og høyere utdanningssamarbeid med BRIKS-landene (Brasil, Russland, India, Kina og Sør-Afrika). Dette er land som har status som prioriterte samarbeidsland for Norge innen forskning og høyere utdanning. Samtlige omfattes per i dag av kvoteordningen. Som voksende økonomier og regionale stormakter som investerer tungt i høyere utdanning og forskning, står de også for en stadig større andel av verdens kunnskapsproduksjon.*

*a. I hvilken grad vurderer høringsinstansene kvoteordningen som et velegnet virkemiddel for økt utdanningssamarbeid med voksende økonomier som BRIKS-landene?*

Samarbeid med BRIKS-land er positivt, men det er veldig viktig å beskytte ressurser øremerket utviklingsland. Kvoteordningen kan være et godt virkemiddel for økt utdanningssamarbeid med BRIKS-landene, men vi ønsker å understreke at hovedmålet må være å styrke de fattigste landene i regionene og sikre at de viktige globale temaer – og temaer som utfordrer fattigdom – blir tatt vare på. Dette kan også styrke utdanning og forskning i Norge. Erfaringene fra samarbeid med for eksempel India viser at disse samarbeidene gir en merverdi for begge parter. Videre tar det lang tid og er svært arbeidskrevende å bygge opp sterke faglige samarbeidsrelasjoner. Per i dag har Universitetet i Bergen to studenter fra India som er finansiert av kvoteprogrammet, to fra

Russland, fire fra Kina og ingen fra Brasil. Universitetets hovedfokus har vært og er andre land i Afrika og Asia og det vil være uheldig å bygge ned disse samarbeidsrelasjonene til fordel for BRIKS-landene.

*b. Hvordan ser høringsinstansene på å benytte midler som i dag ligger i kvoteordningen til å etablere nye former for virkemidler for økt samarbeid med BRIKS-landene?*

Universitetet ser positivt på å styrke samarbeidet med BRIKS-landene, men er som nevnt kritisk til å flytte midler fra kvoteordningen for å sikre dette. I denne vurderingen legges det særlig vekt på kvoteordningens funksjon i utdanningssamarbeid med land i sør og den særlige målsettingen om kompetanseheving i mottakerlandene. Se for øvrig kommentarer under punkt 3 a.

### **Kvoteordningen som virkemiddel i bistandspolitikken**

*1. Rapporten anbefaler at profilen til stipendiatene blir mer styrt av behovet i det landet de er rekruttert fra enn tilfellet er i dag. Hva mener norske institusjoner om denne anbefalingen, og hvordan kan ordningen eventuelt endres for å oppfylle den?*

Universitetet i Bergen stiller seg bak denne anbefalingen. Det er viktig med en gjennomgang av hvilke program som skal tilbys søkere med kvotefinansiering for å sikre at tilbudet er i samsvar med behovet til samarbeidspartnerne. En bindingstid ved hjemmeinstitusjonen for studentene etter avsluttet grad ville i større grad kunne ivareta behovet for kapasitetsutvikling. Studenter i kvoteprogrammet ved Universitetet i Bergen velges allerede ut i tett samarbeid med partnerinstitusjon i sør og med utgangspunkt i de behovene som der defineres. Prioritering gis også delvis av internasjonal policy og organisasjoner og programmer hvor stemmer fra regionene setter agenda. Dette sikrer relevans i forhold til samarbeidslandenes behov. En utfordring er imidlertid å sikre nok driftsmidler til videre oppfølging.

Prioritering fra partnerinstitusjoner som *ikke* adresserer egen regions viktige spørsmål, og som ikke er en del av regionale og globale agendasettende programmer, kan bli for kortsiktig satsing. Partnernes innspill er meget viktige, men de må også være basert på globale agendaer.

*2. Det anbefales videre at ordningen bidrar mer til strategisk institusjonsbygging i utviklingsland enn tilfellet er i dag. Hvordan bør den i tilfellet endres?*

Erfaringen ved Universitetet i Bergen er at kvoteordningen har bidratt sterkt til strategisk institusjonsbygging hos våre samarbeidspartnerne. Effekten av strategisk og langsiktig kompetansebygging for eksempel i helseprofesjoner som sykepleie og odontologi har hatt stor effekt og betydning. Samarbeidsinstitusjonene i sør anbefaler kvotestudentene og dette sikrer at man ivaretar behovet for kapasitetsutvikling ved institusjonene. Kvoteordningen kan også brukes som ett tiltak for å få opp kvinneandelen ved våre partnerinstitusjoner

Et sterkere fokus på utdanning på ph.d.-nivå er etterlyst av flere av våre samarbeidspartnerne, men det må følge driftsmidler med ordningen, og stipendordningen i sin helhet må rettes mot disse studentenes behov, og ikke bygge på likhetsprinsippet med norske studenter slik Statens lånekasses praksis er i dag.

For strategisk institusjonsutvikling må partnerinstitusjonene bli invitert inn og stimulert til

internasjonale reformprosesser som for eksempel Bologna-reformen i Europa. Dette krever institusjonsutviklingsprogram som NUFU var et eksempel på, men som nå er avviklet til tross for svært god evaluering.

*3. På hvilken måte kan ordningen anvendes for å styrke det strategiske samarbeidet mellom norske UH-institusjoner og høyere utdanningsinstitusjoner i utviklingsland?*

Kvoteordningen har vært bærebjelken i dette samarbeidet i mange år og har bidratt til at strategisk samarbeid har kunne bli bygget opp over tid. Dette er særdeles viktig.

Se for øvrig punkt 2.

*4. Vil det være en bedre benyttelse av kvoteordningen hvis den ble relatert til andre ordninger under bistandsbudsjettet som for eksempel NORHED?*

Universitetet mener det vil være uheldig om ordningen knyttes til ett program. I stedet bør en bygge på programmene vi allerede har deltatt i og på eksisterende samarbeidsprosjekter. Dette bør gjelde både land i sør og framfor alt i øst. Dersom det fortsatt skal være en øst-kvoteprosjekt, er det viktig at rekruttering skjer gjennom eksisterende program. Dette blant annet for å sikre retur til hjemlandet.

Videre gir kvoteordningen anledning til samarbeid over lang tid, mens NORHED er avhengig av at søknader innvilges. Kvoteprogrammet bidrar til kontinuitet og forutsigbarhet i relasjoner som UiB har med universitet i sør. Det vil derfor være kontraproduktivt dersom ordningen blir begrenset til NORHED – men det er naturlig at det finnes koblinger mellom NORHED-prosjekter og kvoteordningen der det passer.

*5. Finnes det synergier og/eller motsetninger mellom institusjonens internasjonaliseringssamarbeid og samarbeid med utviklingsland? I tilfellet, hvilke?*

Kvoteordningen har vært bærebjelken i det internasjonale samarbeidet Universitetet i Bergen har mot land i sør. Dette har vært benyttet som en bevisst del av internasjonaliseringssamarbeidet ved universitetet og fokus på utviklingsrelatert forskning og utdanning som et prioritert område.

Universitetet erfarer at det har vært svært gode synergieffekter mellom institusjonens internasjonaliseringssstrategi og bistandsformålene ved ordningen. Det har vist seg at verdien av ordningen for nettverksbygging både for studenter og forskere, styrking av internasjonalt forskningssamarbeid, og kompetansebygging i samarbeidsland og internasjonalisering på egen institusjon henger nøye sammen. Prosjekter for utdanning og forskning har bidratt til økt kompetanse både i norske fagmiljøer og ved partnerinstitusjonene. Det er klare synergier i dette som kan forsvinne dersom kvoteordningen avvikles eller endres i for stor grad.

*6. Deler av kvoteordningen er finansiert over bistandsbudsjettet og hovedmålet for norsk utviklingspolitikk er å bidra til utvikling og fattigdomsreduksjon. Er det synergier og/eller motsetninger mellom disse målsetningene og institusjonenes mål og strategier?*

Universitetet i Bergen har en overordnet strategi som inkluderer utviklingsrelatert virksomhet på forskning og utdanning, som ett av to overordnede strategiske mål. Forskning, kompetansebygging og lederutvikling for Norge, men kanskje i ennå større grad for

institusjoner i fattige land, har vært og er strategiske hovedmål. Denne strategien har bidratt til at Universitetet i Bergen har bygget opp en stor fagportefølje og internasjonal synlighet blant annet innenfor global helse. Det ville innebære en motsetning mellom målsetninger dersom fokuset blir sterkere på BRIKS-landene på bekostning av fokus på lavinntektsland.

Vennlig hilsen

Anne Lise Fimreite  
prorektor

Kjell Bernstrøm  
kst. universitetsdirektør

*Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen håndskrevne signaturer.*