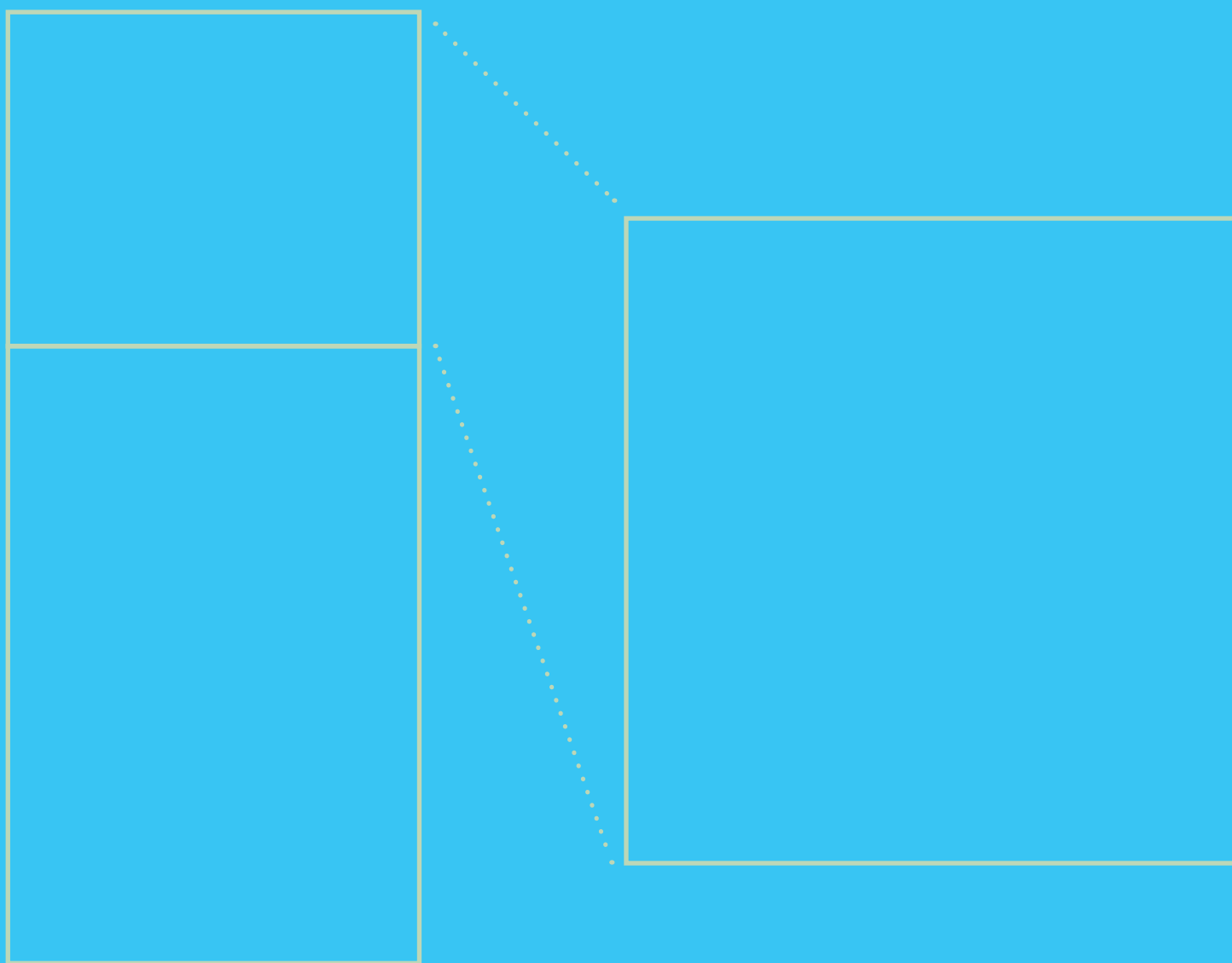


Finansiering for kvalitet, mangfold og samspill

Nytt finansieringssystem for universiteter og høyskoler



Forslag fra ekspertgruppe oppnevnt av Kunnskapsdepartementet 8. april 2014

Finansiering for kvalitet, mangfold og samspill

Nytt finansieringssystem for universiteter og høyskoler

*Forslag fra ekspertgruppe oppnevnt av
Kunnskapsdepartementet 8. april 2014.*

Rapport avgitt 7. januar 2015

Til Kunnskapsdepartementet

Kunnskapsdepartementet oppnevnte den 8. april 2014 en ekspertgruppe for å gjennomgå modellen for finansiering av universiteter og høyskoler og fremme forslag til hvordan denne kan forbedres. Hovedhensikten med gjennomgangen var å utvikle finansielle virkemidler som på en bedre måte enn dagens modell vil understøtte god måloppnåelse for universiteter og høyskoler, samlet og enkeltvis.

Ekspertgruppen avgir med dette sin rapport. Anbefalingene i rapporten er enstemmige.

Oslo, 7. januar 2015

Torbjørn Hægeland
leder

Astrid Oline Ervik

Hanne Foss Hansen

Arild Hervik

Kjell Erik Lommerud

Ole Ringdal

Kerstin Sahlin

Britt Elin Steinveg

Bjørn Stensaker

Eivind Heder
sekretariatsleder

Mai Lin Hofsøy
Steinar Johannessen
Lisa Dahl Keller
Torkel Nybakk Kvaal
Margrethe Ellingseter
Sture Berg Helgesen

Innholdsfortegnelse

1	OPPSUMMERING AV EKSPERTGRUPPENS ANBEFALINGER	8
2	INNLEDNING	16
2.1	Ekspertgruppens mandat	16
2.2	Ekspertgruppens sammensetning og sekretariat	19
2.3	Ekspertgruppens arbeid	19
2.4	Oppbygging av rapporten	20
2.5	Ekspertgruppens tolkning av mandatet	21
2.5.1	Universiteter og høyskolars samfunnsoppdrag	21
2.5.2	Finansiering – begrepsavklaring og definisjoner	21
2.5.3	Avgrensning	23
2.5.4	Ekspertgruppens operasjonalisering av kvalitetsbegrepet	24
3	DAGENS STYRINGS- OG FINANSIERINGSSYSTEM	27
3.1	Bakgrunn	27
3.1.1	Kvalitetsreformen	27
3.1.2	Innføring av dagens finansieringssystem	27
3.1.3	Tidligere evalueringer og gjennomganger	28
3.2	Styringsvirkemidler	29
3.2.1	Innledning	29
3.2.2	Lover og forskrifter for egen sektor	29
3.2.3	Organisering av sektoren	32
3.2.4	Etatsstyring og styringsdialog	33
3.2.5	Finansiering	34
3.2.6	Statistikk, forskning og undersøkelser	35
3.3	Beskrivelse av finansieringssystemet for universiteter og høyskoler	35
3.4	Pengestrømmer – universiteter og høyskoler	40
3.4.1	Finansiering av samlet aktivitet ved universiteter og høyskoler	40
3.4.2	Finansiering fra Forskningsrådet	41
3.4.3	Finansiering fra EU	42
3.4.4	FoU-finansieringen til UH-sektoren sammenlignet med andre sektorer	43

3.5	Kostnadskartlegging	44
4	DIAGNOSE	47
4.1	Utdanning	47
4.1.1	Utdanninger som gir kandidater på høyt internasjonalt nivå	47
4.1.2	Gjennomstrømming og frafall	48
4.1.3	Relevans i høyere utdanning og samfunnets behov for kompetanse	50
4.1.4	Analyse og vurderinger – utdanning	52
4.2	Forskning	54
4.2.1	Kvalitet i bredden	54
4.2.2	Gjennombruddsforskning og verdensledende fagmiljøer	56
4.2.3	Deltakelse i EUs forskningssamarbeid	58
4.2.4	Analyse og vurderinger - forskning	59
4.3	Internasjonalt samarbeid og samhandling	59
4.3.1	Utdanning	59
4.3.2	Forskning	61
4.3.3	Analyse og vurderinger internasjonalt samarbeid	62
4.4	Differensiering, arbeidsdeling og profil	62
4.4.1	Analyse og vurdering	63
4.5	Formidling og kunnskapsoverføring for regional og nasjonal verdiskaping	64
4.5.1	Samarbeid med samfunns- og næringsliv	64
4.5.2	Formidling og kunnskapsoverføring	66
4.5.3	Innovasjon og verdiskaping	67
4.5.4	Analyse og vurderinger formidling og kunnskapsoverføring	68
4.6	Oppsummering	69
5	FINANSIERINGSMODELLER	71
5.1	Insentivteori	71
5.2	Forskning om resultatbasert finansiering	72
5.2.1	Resultatbasert finansiering av høyere utdanning	72
5.2.2	Resultatbasert finansiering av forskning	73
5.3	Reformer og utvikling i Europa	75
5.3.1	Autonomi	75

5.3.2	Finansiering	75
5.3.3	Viktige funn	76
5.4	Sammenligning av den norske modellen med finansieringsmodeller i utvalgte andre land	77
6	FRAMTIDENS FINANSIERING	79
6.1	Hensyn og helhet	79
6.2	Forslag til hovedmodell	83
6.3	Basisbevilgning	83
6.3.1	Innholdet i den langsiktige og strategiske bevilgningen (basis)	84
6.3.2	Tidligere evalueringer og vurderinger av basiskomponenten	89
6.3.3	Analyse av forskjeller mellom institusjonene i langsiktig og strategisk bevilgning	90
6.3.4	Overordnede betraktninger vedrørende basiskomponenten	93
6.3.5	Alternative modeller for basiskomponenten	94
6.3.6	Drøfting og anbefaling	98
6.4	Resultatbaserte komponenter	99
6.4.1	Studiepoeng	100
6.4.2	Kandidater	102
6.4.3	Kategorier i studiepoengsindikatoren	104
6.4.4	Utvexling og mobilitet	108
6.4.5	EU-indikator	109
6.4.6	Publisering	111
6.5	Andre resultatindikatorer som har vært vurdert	114
6.5.1	Antall kategorier	114
6.5.2	EU	115
6.5.3	Publisering	115
6.5.4	Forskningsrådet	117
6.5.5	Formidling, kunnskapsoverføring og samspill	118
6.5.6	Kunstnerisk utviklingsarbeid	121
6.6	Avtaler	122
6.6.1	Formål	122
6.6.2	Utvikling av kvaliteten	123
6.6.3	Samspill med samfunns- og næringsliv	124

6.6.4	Utvikling av institusjonens profil	125
6.6.5	Finansieringsmekanisme	126
6.6.6	Evaluering	127
6.6.7	Avgrensninger	128
6.6.8	Innføring	128
6.7	Konkurransarenaer	129
6.7.1	Konkurransarenaer innenfor forskning	129
6.7.2	Konkurransarenaer innenfor høyere utdanning	132
6.7.3	Ekspertgruppens anbefalinger	133
7	ANDRE ANBEFALINGER	135
7.1	Kvalitet i utdanningen	135
7.2	Studiefinansieringen	136
7.3	SkatteFUNN	137
7.4	Oppsummering	139
8	ANTATTE VIRKNINGER AV NY MODELL	140
8.1	Måloppnåelse relatert til mandatet	140
8.2	Økonomiske og administrative konsekvenser	141
8.3	Forutsetninger for og risikoelementer ved innføring av modellen	148
9	REFERANSER	150
	VEDLEGG	154
	Vedlegg 1 Oversikt over universiteter og høyskoler	154
	Vedlegg 2: Sammenligning av finansieringssystemet i ulike land	156
	Sverige	156
	Finland	158
	Danmark	160
	Nederland	162
	Sveits	164
	Norge	166
	Vedlegg 3: Dokument bestilt av ekspertgruppen fra CHEPS i Nederland om erfaringer med “performance agreements” i Europa	168

1 Oppsummering av ekspertgruppens anbefalinger

I Norge har vi en universitets- og høyskolesektor som er spredt utover hele landet, og universiteter og høyskoler har et omfattende lovpålagt samfunnsoppdrag knyttet til forskning, høyere utdanning, faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid, formidling og museumsdrift. I tillegg har mange institusjoner nasjonale oppgaver, og de er viktige bidragsytere i sin region og i mange lokalsamfunn. Disse oppgavene gjenspeiles gjennom høy grad av statlig finansiering av sektoren.

Universitets- og høyskolesektorens mange formål og oppgaver er reflektert i ekspertgruppens mandat, der målformuleringene kan oppsummeres i at en ny finansieringsmodell for universiteter og høyskoler skal:

- stimulere til utvikling av kvaliteten både i utdanning og i forskning
- bidra til en mangfoldig sektor (arbeidsdeling og profil)
- bidra til samspill med samfunns- og næringsliv
- gi institusjonene strategisk handlingsrom, samtidig som de stimuleres til kontinuerlig forbedring og ansvarliggjøres for resultater
- bidra til kostnadseffektiv ressursbruk
- gi tilstrekkelig stabilitet og forutsigbarhet for institusjonene
- gi et insentiv til å konkurrere om bevilgninger på europeiske arenaer, samt styrke internasjonalt samarbeid.

Diagnose

Dimensjoneringen av norsk høyere utdanning fungerer stort sett godt. Det er lav arbeidsledighet og lav mistilpasning blant ferdige kandidater. Studentene velger i hovedsak i tråd med arbeidsmarkedets behov, men det finnes samtidig utfordringer med å skaffe nok arbeidskraft til viktige yrker for samfunnet. Det er ikke grunnlag for å foreslå store endringer i måten utdanningstilbudet dimensjoneres på, men det bør satses mer på bedre og mer systematisert informasjon om utdanningsvalg.

De siste ti årene har studiepoengproduksjonen i sektoren økt, hovedsakelig grunnet høyere opptak, og ikke som følge av bedre gjennomstrømming. Til tross for mål om bedre gjennomstrømming tyder mye på at dagens insentiver samlet sett gjør det mer attraktivt å satse på økt produksjon av studiepoeng enn på bedre oppfølging og veiledning av studenter. Det er et klart forbedringspotensial når det gjelder å få flere studenter til å fullføre studiene de begynner på, og også for å få flere til å fullføre innen rimelig tid.

Omfanget av vitenskapelig publisering og antallet avlagte doktorgrader har i samme periode vokst betydelig. Det er ikke grunnlag for å si at økningen i kvantitet har gått på bekostning av kvalitet. Samtidig er det heller ikke grunnlag for å hevde at dagens finansieringssystem har bidratt til økt kvalitet. Kvalitetsvirkemidler innført parallelt med finansieringssystemet, slik som Sentre for fremragende forskning (SFF), har bidratt til å heve kvaliteten innenfor flere forskningsmiljøer, men det er rom for flere miljøer i toppen. Norge bidrar mindre til gjennombruddsforskning og henter mindre forskningsmidler fra EU enn våre naboland.

Universitets- og høyskolesektoren (UH-sektoren) har blitt mer internasjonalt orientert både på utdannings- og forskningsfeltet. Antallet utvekslingsstudenter har økt betydelig siden innføringen av Kvalitetsreformen, og det er vekst i EU-inntekter. Det er imidlertid liten sammenheng mellom internasjonalisering på utdanningsfeltet og forskningsfeltet, og det er vanskelig å se en direkte sammenheng mellom økt internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høyere utdanning.

For å fremme kvalitet er det fortsatt et mål å øke den internasjonale utvekslingen av både studenter og faglig ansatte. Særlig for yngre forskere er internasjonal erfaring viktig for karrieren.

Norsk UH-sektor er stadig preget av mange små og fragmenterte fagmiljøer. Institusjonene er blitt likere, dette er trolig delvis en følge av likere rammebetingelser både i og utenfor finansieringssystemet. Dagens finansieringssystem mangler mekanismer som bidrar til økt differensiering, bedre arbeidsdeling og tydeligere institusjonsprofiler.

Det finnes ikke tegn til at formidling nedprioriteres på institusjonene selv om det ikke gis insentiver på dette området i finansieringssystemet. Tvert i mot tyder undersøkelser på at faglig ansatte i UH-sektoren deltar i formidlings- og kunnskapsoverføringsaktiviteter i stort omfang. Det viktigste bidraget til innovasjon og verdiskapning er kandidatene UH-sektoren utdanner og forskning av høy kvalitet.

Oppsummert har det i det drøye tiåret siden dagens finansieringssystem ble innført vært en kvantitativ vekst i form av økt produksjon av studenter/kandidater, studiepoeng, utvekslingsstudenter, publikasjonspoeng og doktorgrader. På bakgrunn av dette kan det sies at finansieringssystemet har virket i henhold til målsettingene. Situasjonen i dag er en annen enn da finansieringssystemet ble innført. Da var det viktig å få opp produksjonen (flere studenter, forskningskompetanse og volum), i tillegg til å øke kvaliteten. Nå er ambisjonene tydeligere rettet mot kvalitet og eksellens, og det bør gjenspeiles i et framtidig finansieringssystem.

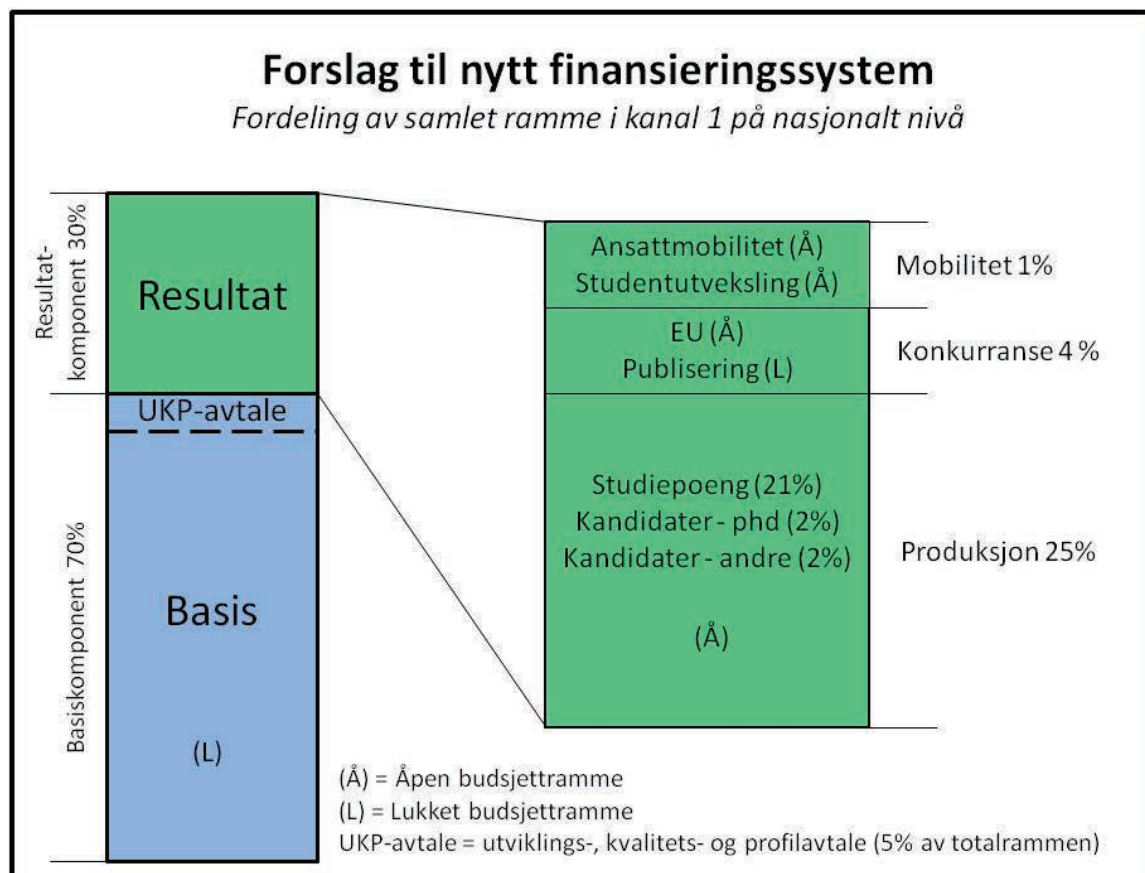
Finansiering av høyere utdanning og forskning – trender

Utviklingen det siste tiåret har gått i retning av at insentivbasert finansiering i større grad enn tidligere brukes som et styringsinstrument for å nå fastsatte mål for høyere utdanning og forskning. Ofte innføres endringer i finansiering parallelt med endringer i andre styringsinstrumenter, særlig i forbindelse med omlegging av styringsmodeller og kvalitetssikrings-systemer. I Norge så vi dette gjennom Kvalitetsreformen, Bologna-prosessen og innføring av dagens finansieringssystem.

En gjennomgang av endringer i finansiering og styring av universitets- og høyskolesektoren i europeiske land indikerer følgende:

- Det har vært en dreining fra innsatsorientering og sentralisert/regulert styring til resultatorientering med delegert styring og markedstilnærming.
- En overgang til resultat- og konkurransebasert finansiering bør følges av høy institusjonell autonomi for høyere utdanningsinstitusjoner, dersom den skal være vellykket.
- Insentivbasert finansiering bør spisses inn mot et begrenset utvalg av områder, og fungerer best for å stimulere institusjonenes kjerneoppgaver.
- Det er en trend mot større innslag av kontraktsbasert finansiering.
- Resultater av finansieringsreformer er avhengig av den nasjonale konteksten og tradisjoner, inkludert et lands utgangspunkt og komparative fortrinn. Det er dermed ikke gitt at erfaringer fra ett land er direkte overførbare til et annet.

Ekspertgruppens forslag til nytt finansieringssystem



Hensyn og helhet

Finansiering er et av de viktigste virkemidlene i styringen av universitets- og høyskolesektoren. Ifølge mandatet er hensikten med ekspertgruppens gjennomgang å utvikle finansielle virkemidler som på en bedre måte enn dagens modell vil understøtte god måloppnåelse for universiteter og høyskoler, samlet og enkeltvis.

Ekspertgruppen har lagt vekt på at finansieringssystemet skal være enkelt, oversiktlig, og at det vektlegger noen få områder for stimulering av måloppnåelse.

Ekspertgruppen har videre lagt vekt på at institusjonene skal ha et strategisk handlingsrom til å styre egen aktivitet, og at de i tråd med styringsprinsippene i staten skal måles etter resultater. Dette er reflektert i forslaget til nytt finansieringssystem, der det i hovedsak er benyttet indikatorer som premierer resultater, ikke innsatsfaktorer eller aktivitet. Det innebærer også at ekspertgruppen mener det er fornuftig med en felles rammebevilgning til hver enkelt institusjon, ikke separate bevilgninger til utdanning og forskning.

Ekspertgruppen har lagt til grunn en grunnbevilgning der minst en like stor andel av bevilgningen er avhengig av resultater som i dagens finansieringssystem (om lag 30 pst.). Det er stor variasjon i hvor stor andel av bevilgningen institusjonene mottar på bakgrunn av resultater, og denne variasjonen vil videreføres i et nytt system.

Det anbefalte finansieringssystemet fordeler budsjettmidler mellom institusjoner, ikke fag, miljøer eller individer. Det betyr at ekspertgruppen vektlegger det ansvaret institusjonenes

ledelse har for å gjøre en egen vurdering av hvordan budsjettmidler bør fordeles internt på hver enkelt institusjon. Slike vurderinger bør være en sentral del av institusjonsledelsens strategiske prioriteringer.

Ekspertgruppens vurdering er at dagens finansieringsmodell og finansieringssystem fungerer såpass bra at det ikke er behov for en full omlegging. I stedet foreslår gruppen å videreutvikle og forbedre dagens finansieringssystem.

Basiskomponent

Dagens langsiktige og strategiske bevilgning har mange formål. Den skal blant annet ivareta bredde i fagtilbud, distriktshensyn, særskilte og nasjonale oppgaver, arealutgifter og øremerkede rekrutteringsstillinger. Hensikten med å ha en basiskomponent som ikke er direkte avhengig av resultater er å sikre stabilitet og langsiktighet for institusjonene. Komponenten i dagens finansieringssystem ble beregnet som en residual etter at de resultatbaserte komponentene ble trukket ut. Det har ikke vært konkretisert hvilke oppgaver som er knyttet til den enkelte institusjons basisbevilgning.

Ekspertgruppen har vurdert flere alternativer for sammensetning av en basiskomponent, inkludert full kostnadskartlegging i sektoren, fordeling etter objektive kriterier og fordeling etter generelle satser. NIFU/Deloitte (Reiling m.fl. 2014) har på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet gjennomført en kostnadskartlegging av noen universiteter og høyskoler. Kartleggingen viser at kostnadsnivå og aktivitet i stor grad reflekterer tildelt bevilgning.

Etter ekspertgruppens vurdering er det ikke grunnlag for å si at dagens fordeling mellom institusjonene er feil eller uheldig. Ulik finansiering kan forklares med en kombinasjon av historiske og politiske vedtak gjennom mange år, ulik oppgaveportefølje og institusjonens resultatoppnåelse innenfor dagens finansieringssystem. Institusjonene har i en årrekke hatt rammebudsjettering, og kostnadsforskjeller vil dermed i noen grad være et resultat av strategiske valg den enkelte institusjon har foretatt innenfor sitt handlingsrom. Det som foreligger av analyser indikerer at ulik finansiering reflekterer ulike oppgaver og aktiviteter, snarere enn skjevfordeling av budsjettmidler. Det anbefales derfor ikke å omfordele basiskomponenten mellom institusjonene.

Formelbasert oppbygging av basiskomponenten kan etter ekspertgruppens vurdering redusere institusjonenes strategiske handlingsrom, bl.a. ved at sjablongsatser kan oppfattes som normativt førende på intern fordeling ved den enkelte institusjon. Dette vil i noen grad *de facto* flytte ansvar for finansiering av enkeltaktiviteter fra institusjonsnivå til nasjonalt nivå (departementet). Ekspertgruppen mener at det kan redusere institusjonsledelsens og styrenes strategiske handlingsrom og dermed sektorens evne til selv å allokere ressurser og styre egen aktivitet for å oppfylle sitt samfunnsoppdrag.

Ekspertgruppen anbefaler derfor at basiskomponenten videreføres som i dagens modell, og anbefaler ikke å omfordele mellom institusjonene. Differensiering mellom institusjonene (med ulikheter i finansiering som konsekvens) er nødvendig for å sikre enkelte institusjoners ansvar for bredden i utdanning og forskning, smale fagtilbud og særskilte nasjonale og regionale oppgaver.

Ekspertgruppen anbefaler imidlertid at endringer som følge av nye indikatorer recalibreres mot hver enkelt institusjons eksisterende budsjettnivå. Dette betyr at institusjonene i innføringsåret for et nytt finansieringssystem får presentert et budsjett basert på beregninger med utgangspunkt i dagens finansieringssystem. Budsjettnivå i innføringsåret vil deretter bli et utgangspunkt for fordeling etter det nye systemet. Justeringer mellom de ulike indikatorene

kalibreres i innføringsåret mot basiskomponenten. For institusjoner der resultatelementene totalt utgjør en større andel enn i dagens grunnbevilgning vil dette innebære en redusert basiskomponent. For institusjoner der resultatelementene utgjør en mindre andel, vil basiskomponenten bli tilsvarende større.

Resultatindikatorer

Ekspertgruppen foreslår:

- Et fortsatt sterkt insentiv knyttet til avlagte studiepoeng, med stykkpris og åpen budsjetttramme, med noe lavere insentivstyrke enn i dagens finansieringssystem.
- Uttelling for studiepoeng knyttes til fire kategorier, basert på fagområde, ikke nivå. Nivå er nedtonet for bedre å få fram at det er viktig med kvalitet på både bachelor- og masternivå. Inndeling i kategoriene foreslås basert på en grovmasket inndeling i: 1) teorifag 2) utdannings- og velferdsfag 3) laboratorie- og utstyrskreven fag og 4) kliniske fag og utøvende kunst- og musikkfag.

Ekspertgruppen anbefaler at studiepoeng fremdeles skal være et sentralt element i den resultatbaserte delen av finansieringssystemet. Studiepoeng er den lettest målbare indikatoren for utdanningsresultater, og benyttes likt på alle universiteter og høyskoler (europeisk ECTS). Ved å få uttelling for avlagte studiepoeng kan institusjonene opprettholde omfanget av utdanningsvirksomheten (kvantitet) og dermed tilgjengeligheten til høyere utdanning. Samtidig videreføres et insentiv som ansvarliggjør institusjonene for undervisningskvalitet og godt læringsmiljø.

Forslaget til nytt finansieringssystem legger opp til mer grovmaskede utdanningskategorier for studiepoengsuttelling i det nasjonale systemet enn i nåværende finansieringssystem. Institusjonene vil få større ansvar for å vurdere kostnadene ved et fagtilbud før de beslutter den interne budsjettfordelingen. Dette gir institusjonens styre økt mulighet til å benytte sitt strategiske handlingsrom.

Ekspertgruppen foreslår:

- En indikator for avlagte grader (uteksaminerte kandidater), med stykkpris og åpen budsjetttramme, og med større uttelling for kandidater på høyere grad enn for kandidater på lavere grad.
- En egen kategori for produksjon av doktorgradskandidater og kandidater fra Program for kunstnerisk utviklingsarbeid, som erstatter uttelling for slik kandidatproduksjon i dagens resultatbaserte omfordeling (RBO). Uttellingen videreføres på dagens nivå, men med stykkpris og åpen budsjetttramme.

Ekspertgruppen mener en ny indikator for uteksaminerte kandidater vil være den beste måten å sikre mandatets mål om å øke gjennomstrømmingen og sikre arbeidslivet tilgang på godt kvalifiserte kandidater. Ekspertgruppen foreslår at studiepoengsindikatoren, kandidatindikatoren og en utvekslingsindikator, jf. omtale under, totalt skal utgjøre om lag like stor andel av bevilgningen som dagens utdanningsinsentiv.

Ekspertgruppen foreslår:

- En videreføring og styrking av indikatoren for utvekslingsstudenter som har utenlandsopphold på minst tre måneder, med tilleggssats per utreisende student som utveksler i regi av en Erasmus+-avtale.

- En indikator for ansattmobilitet blant yngre forskere som har utenlandsopphold på minst fem måneder.
- En indikator for inntekter fra alle EU-prosjekter (forskning, utdanning og regionale prosjekter) med fast stykkpris og åpen budsjettramme. ERC-midler gis dobbel uttelling sammenlignet med øvrige EU-midler.

For å lykkes med regjeringens strategi for forsknings- og innovasjonssamarbeid med EU mener ekspertgruppen det er behov for et forutsigbart insentiv som premierer deltakelse i europeiske programmer. Samtidig mener gruppen det er viktig å stimulere institusjonene til å prioritere internasjonalt samarbeid og internasjonale nettverk med utveksling av både studenter og ansatte.

Ekspertgruppen foreslår:

- Publisering på nivå 2 vektet en tredjedel høyere enn i dag (relativt til nivå 1). Samforfatterskap premieres ved at forfatterandeler regnes ut ved å dele på kvadratroten av antall forfattere, ikke på antall forfattere. Antall publiseringspoeng reduseres med tilnærmet lik kvadratroten av antall forfattere.
- En prøveordning med en sentral pott for premiering av publisering i særlig anerkjente kanaler.

Publiseringsindikatoren har trolig bidratt til å heve forskningskvaliteten i bredden, og til å øke produktiviteten målt ved publisering per faglig ansatt. Samtidig er det indikasjoner på at Norge bidrar mindre til internasjonal gjennombruddsforskning enn våre naboland. Dagens publiseringsindikator stimulerer heller ikke til samarbeid. Ekspertgruppen mener at finansieringssystemet fortsatt bør inneholde et insentiv for publisering. Publiseringsindikatoren foreslås videreført med lukket budsjettramme og årlig omfordeling, men potten til fordeling foreslås økt.

Avtaler

Det er flere viktige områder for samfunnet og myndighetene hvor måloppnåelse ikke enkelt kan stimuleres gjennom indikatorer i et formelbasert finansieringssystem. Ekspertgruppen foreslår derfor en utviklings-, kvalitets- og profilavtale mellom departementet og hver institusjon. Denne avtalen gir hver institusjon rom for å utvikle sin profil og kvalitet i utdanning og forskning. Utviklingsavtalen bør være ambisiøs og samtidig realistisk, basert på institusjonens styrker. Ambisjoner i avtalen og deretter måloppnåelse bør vurderes av en uavhengig komité, i samspill med NOKUT og Forskningsrådet. Målet med disse avtalene er å premiere differensiering og kvalitetsforbedring basert på helhetlige vurderinger. Dette er vanskelig å oppnå med resultatbasert finansiering knyttet til kvantitative indikatorer i et formelbasert system som er identiske for hele sektoren. Avtalene vil kunne føre til noe omfordeling av basiskomponenten mellom institusjoner på lengre sikt og dermed gi noe dynamikk i rammebevilgningen, basert på kvalitetsforbedringer og vellykket differensiering av institusjonsprofil.

Ekspertgruppen anbefaler at utviklingsavtalene inneholder følgende tre hovedelementer, som også henger tett sammen:

- utvikling av kvaliteten
- utvikling i samspill med samfunns- og næringsliv
- utvikling av institusjonens profil.

Avtalen skal inneholde målsettinger for institusjonen og knyttes til finansieringssystemet gjennom at institusjonens måloppnåelse skal ha en finansiell konsekvens etter avtaletidens utløp (3-4 år).

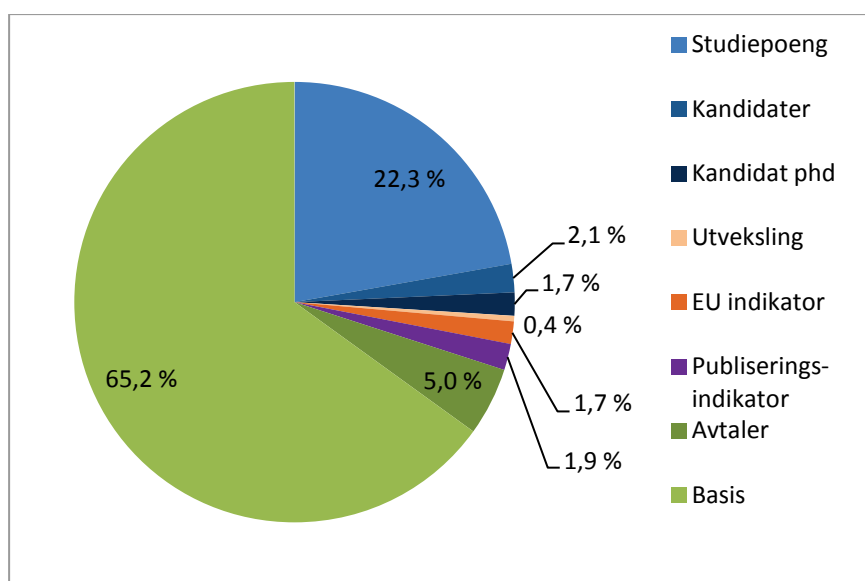
Ekspertgruppen anbefaler at fem pst. av hver institusjons grunnbevilgning knyttes til utviklingsavtalen. Institusjonene forventes å benytte den samlede budsjetttrammen til å nå målsettingene i avtalen, og midlene øremerkes ikke til noe formål. I vurderingen av hvor stor andel av grunnbevilgningen som bør knyttes til avtalene, er det tatt hensyn til at systemet må gi tilstrekkelig stabilitet og forutsigbarhet for institusjonene, samtidig som andelen må være stor nok til at avtalen har effekt. Andelen kan således ses i sammenheng med de andre finansieringsmekanismene (andel formelbasert finansiering og konkurransebaserte midler).

Ekspertgruppen anbefaler at NOKUT og Forskningsrådet i fellesskap får i oppdrag å evaluere avtalene, og at det opprettes en ekstern komité med norske og internasjonale eksperter som gir innstilling. Den eksterne komitéens uavhengige vurdering vil både gi faglig innspill til departementet og gi større legitimitet til beslutningene gjennom at vurderingsgrunnlaget offentliggjøres. Evalueringen kan i seg selv være kvalitetsdrivende. Forvaltningen av avtalene, herunder fordeling av midler, beholdes i departementet.

Oppsummert forslag til fordeling av grunnbevilgning

Fordeling av grunnbevilgningen på sektornivå illustreres i Figur 1.1. I figuren er en andel knyttet til avtaler skilt ut fra basis for å synliggjøre denne.

Figur 1.1 Fordeling av de nye komponentene på sektornivå, statlige og private universiteter og høyskoler



Konkurransearenaer

Ekspertgruppen er opptatt av å bevare institusjonenes strategiske handlingsrom, og vil derfor ikke anbefale å flytte midler fra grunnbevilgningen til Norges Forskningsråd (kanal 2). Gruppen har imidlertid noen anbefalinger knyttet til den varslede veksten i framtidige forskningsbevilgninger.

Ekspertgruppen anbefaler økte ressurser til virkemidler for fremragende miljøer, både for utdanning og forskning. Videre mener gruppen at virkemidlene bør utvikles til å stimulere samspill mellom forskningskvalitet og utdanningskvalitet.

Ekspertgruppen anbefaler å styrke programmer i Forskningsrådet med kvalitet som viktigste tildelingskriterium og UH-sektoren som viktigste mottaker. Det betyr økning av rammene i ordningen for Sentre for fremragende forskning (SFF-ordningen), styrking av Fri prosjektstøtte (FriPro), og eventuelt etablering av et virkemiddel som ligger mellom disse, både med hensyn til bevilgningens størrelse og varighet.

Ekspertgruppen er positiv til en konkurransearena innenfor høyere utdanning, og mener dette kan være viktig for å heve statusen til utdanning internt ved institusjoner, og for å spre *best practice* på utdanningssiden. Ekspertgruppen anbefaler at Kunnskapsdepartementet og NOKUT vurderer å utvide ordningen med Sentre for fremragende utdanning (SFU-ordningen), og knytte utlysningene til konkrete fagområder der det vil kunne være mulig å spre kunnskap om pedagogiske nyvinninger på tvers av institusjoner for disse fagområdene. Ekspertgruppen anbefaler videre at departementet vurderer åpnere konkurranse ved tildeling av nye studieplasser, der institusjonene i årlige budsjettsøknader må orientere om for eksempel søkergrunnlag, faglige kvalifikasjoner og arbeidsrelevans.

Samtidig ønsker gruppen at eksellens innenfor forskning og utdanning kobles tettere sammen, for eksempel ved at det knyttes krav til bidrag til masterutdanning ved tildeling av SFFer, eller at det opprettes sentre med tverrgående ansvar innenfor utdanning og forskning (SFFU).

Andre styringsvirkemidler

Ekspertgruppen har identifisert risikoen for redusert faglig nivå som en potensielt alvorlig uintendert effekt av et resultatbasert finansieringssystem med sterke kvantitetsinsentiver. Det er ikke dokumentert en slik effekt, men gruppen mener det er behov for å målrette NOKUTs tilsynspraksis for å bedre tilsyn med programmer som er i gang. Det er også grunn til å tro at økt samhandling på tvers mellom ulike aktører mht. faglig vurdering og sensur vil bidra til å sikre et høyere faglig nivå.

Ekspertgruppen mener dessuten at samfunnet er tjent med utvikling av én felles informasjonsportal som gir studiesøkende og andre interesserte lett tilgjengelig informasjon om studie-tilbudene, inkludert innhold, arbeidslivsrelevans og arbeidsmarkedssituasjonen for ferdige kandidater.

Ekspertgruppen anbefaler at regjeringen også vurderer en justering av studiefinansieringen, ved at det etableres et insentiv for fullføring av hele grader. Et slikt insentiv vil gjøre det mer attraktivt for studentene å fullføre. Dette insentivet bør innføres i tillegg til de nye insentivene for institusjonene til å fremme høy kvalitet på utdanningen, blant annet en kandidatindikator.

Ekspertgruppen mener det er viktig å forsterke insentivene for samarbeid mellom næringsliv og FoU-institusjonene, og at det må være insentiver for samarbeid av god kvalitet for begge aktører. I framtidig finansieringssystem anbefaler ekspertgruppen blant annet innføring av utviklingsavtaler som vil gi et sterkere insentiv til samarbeid for UH-institusjonene enn i dag. For å gi et sterkere insentiv også til næringslivet, foreslår ekspertgruppen å styrke SkatteFUNN-ordningen rettet mot godkjente FoU-institusjoner, herunder UH-sektoren.

2 Innledning

2.1 Ekspertgruppens mandat

Ekspertgruppen ble oppnevnt av Kunnskapsdepartementet 8. april 2014 og den ble gitt følgende mandat:

Bakgrunn

Universiteter og høyskoler har et omfattende samfunnsmandat knyttet til forskning, utdanning og formidling, og mange er viktige bidragsytere i sin region. Det har i en tiårsperiode vært en vesentlig vekst i omfang av forskning ved institusjonene, med flere doktorgrader og mer publisering, og produktiviteten har økt betydelig.

Samtidig peker evalueringer og forskning på at universitets- og høyskolesektoren er preget av mange små og fragmenterte fagmiljøer, at institusjonene blir likere og at Norge i mindre grad enn sine naboland bidrar til gjennombruddsforskning. NOKUT og SSB har i flere rapporter påvist betydelige utfordringer knyttet til utdanningskvalitet, gjennomstrømning og frafall.

Finansiering er et avgjørende virkemiddel i utviklingen av høyere utdanning og forskning. I forbindelse med behandlingen av Meld. St. 18 (2012-13) *Lange linjer – kunnskap gir muligheter* var det enighet i Stortinget om at det bør foretas en gjennomgang av finansieringen av universiteter og høyskoler. I Regjeringens Sundvolden-plattform omtales også en slik gjennomgang.

På denne bakgrunn nedsetter Kunnskapsdepartementet en ekspertgruppe for å gjennomgå modellen for finansiering av universiteter og høyskoler og fremme forslag til hvordan denne kan forbedres. Med *modellen for finansiering* menes i denne sammenheng alle statlige finansieringskanaler for universiteter og høyskoler, både den direkte grunnbevilgningen fra Kunnskapsdepartementet (inkludert finansieringssystemet for universiteter og høyskoler med resultatbaserte mekanismer) og nasjonale konkurransearenaer.

Regjeringen vil høsten 2014 legge frem en langtidsplan for forskning, og våren 2015 legge frem en stortingsmelding om struktur i høyere utdanning. Det er også nedsatt en produktivitetskommisjon som skal levere innstilling i 2015. Gjennomgangen vil derfor inngå i en større sammenheng.

Mål for arbeidet

Hovedhensikten med gjennomgangen er å utvikle finansielle virkemidler som på en bedre måte enn dagens modell vil understøtte god måloppnåelse for universiteter og høyskoler, samlet og enkeltvis.

Til grunn for arbeidet ligger formålsparagrafen i universitets- og høyskoleloven § 1-1, som setter rammer for virksomheten ved universiteter og høyskoler. Den vektlegger høy internasjonal kvalitet i utdanning, forskning og faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid, samt formidling av kunnskap.

Regjeringen ønsker finansiering som stimulerer til utvikling av kvaliteten i høyere utdanning og forskning. Dette omfatter:

- å bidra til utdanninger hvor kompetansen ved fullført grad holder høyt internasjonalt nivå, slik at arbeidslivet i hele landet får tilgang på godt kvalifiserte kandidater
- å bidra til å øke gjennomstrømning og øke utdanningskvaliteten, for blant annet å redusere frafall i utdanningsløpene

- å støtte opp om og stimulere til utvikling av kvaliteten i bredden av forskningen, samtidig som noen fagmiljøer blir verdensledende
- å bidra til at institusjonene både vektlegger utvikling av kvalitet i utdanning og kvalitet i forskning
- å stimulere til økt formidling og kunnskapsoverføring knyttet til regional og nasjonal verdiskaping
- å stimulere til innovasjon og gjennombruddsforskning
- å gi et sterkt insentiv for å konkurrere om forskningsbevilgninger på europeiske arenaer
- å styrke internasjonalt samarbeid og samhandling innen utdanning og forskning
- å vurdere institusjonenes insentiver til å utvide og utvikle studietilbud med relevans for arbeidslivet, og som bidrar til å dekke samfunnets behov.

Regjeringen har som mål at en modell for finansiering skal:

- bidra til en mangfoldig sektor med klar arbeidsdeling og institusjoner med tydelig faglig profil
- bidra til kostnadseffektiv ressursbruk
- bidra til godt samspill mellom universitets- og høyskolesektoren og næringslivet, samt samarbeidspartnere i helse- og instituttsektoren
- utformes slik at det gir tilstrekkelig stabile og forutsigbare økonomiske rammer for institusjonene.

Samlet er dette et komplekst målbilde, og det er viktig at ekspertgruppen avdekker målkonflikter der finansiering kan trekke i en annen retning enn andre virkemidler.

Oppgaver og avgrensning

Ekspertgruppen skal komme med en vurdering av hvordan dagens finansiering påvirker institusjonenes prioriteringer og sektorens samlede resultater knyttet til fastsatte mål og formål. Utredningen skal identifisere svake og sterke sider ved den modell for finansiering vi har i Norge i dag, og analysen bør trekke inn erfaringer med ulike finansieringsmodeller i sammenlignbare land.

Gruppen skal deretter komme med konkrete anbefalinger om hvordan universiteter og statlige og private høyskoler bør finansieres i framtiden. Det omfatter en vurdering av bevilgninger over statsbudsjettet (direkte grunnbevilgning og det som i dag er konkurransebasert finansiering gjennom Norges forskningsråd), og hvordan ekstern finansiering fra EU kan stimuleres.

Regjeringen legger til grunn at modellen for finansiering av universiteter og høyskoler skal gi institusjonene strategisk handlingsrom, samtidig som institusjonene stimuleres til kontinuerlig forbedring og ansvarliggjøres for sine resultater i forhold til nasjonalt fastsatte mål. Finansieringsmodellen skal inneholde både resultatbaserte og konkurransebaserte finansieringsmekanismer.

- Gruppen bes om å vurdere balansen mellom direkte grunnbevilgning (samlet rammebevilgning fra Kunnskapsdepartementets kap 260) og konkurranseutsatte tildelinger, samt balansen mellom resultatbaserte og ikke-resultatbaserte elementer innenfor grunnbevilgningen.

Institusjonenes samfunnsoppdrag omfatter kjerneoppgavene utdanning, forskning og formidling, og i tillegg en rekke ulike oppgaver regionalt og nasjonalt. Dagens finansiering knytter finansielle insentiver til enkelte deler av samfunnsoppdraget.

- Gruppen bes om å vurdere hvilke deler av institusjonenes virksomhet det er hensiktsmessig å knytte finansielle insentiver til, og hvorvidt dette skal være regelstyrte, konkurranseutsatte eller strategiske bevilgninger.
- Gruppen skal videre komme med forslag til hvilke indikatorer som bør benyttes i tilknytning til insentiver.

Finansieringssystemet for universiteter og høyskoler er nå i hovedsak likt for alle institusjonene, med de samme insentivene og indikatorene.

- Gruppen bes om å vurdere om det er hensiktsmessig å videreføre et felles system, eller i større grad differensiere mellom institusjoner.

Ekspertgruppen skal ta hensyn til følgende

- Arbeidet skal legge til grunn universitets- og høyskoleloven og medfølgende forskrifter, samt økonomiske fullmakter i henhold til statsbudsjettet (jf. Prop 1 S og tildelingsbrev fra Kunnskapsdepartementet). Det innebærer blant annet videreføring av dagens organisasjonsform og tilknytning til staten, nettobudsjetteringsfullmakten, og gratisprinsippet i høyere utdanning for de statlige institusjonene.
- I gruppens vurderinger skal det tas hensyn til at finansielle virkemidler er ett av flere styringsverktøy for å nå målene som er satt for sektoren. Dersom gruppen foreslår finansielle virkemidler som krever endringer i andre styringsvirkemidler, så må dette fremkomme.
- Ekspertgruppen skal utarbeide ett eller flere forslag til konkret modell for finansiering av universiteter og høyskoler.
- Vurderinger og anbefalinger må ta utgangspunkt i at en modell for finansiering skal kunne ligge fast i 10-15 år.
- Forslagene skal kunne håndteres innenfor uendrede budsjettammer, og må ikke i seg selv kreve bevilgningsendringer.
- Forslagene til modell må være praktiserbare for Kunnskapsdepartementet i styringen av sektoren og være godt forståelige for institusjonene. I forslagene som legges frem må ekspertgruppen legge til grunn at modellen for finansiering skal fremme effektiv forvaltning.
- Ekspertgruppen bør se hen til pågående utredninger og utvalgsarbeid som grenser til gruppens arbeid.
- Økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av forslagene må utredes, jf. Utredningsinstruksen.

Kunnskapsgrunnlag

Ekspertgruppen forventes å fremskaffe god oversikt over de ulike finansieringsstrømmene for forskning og høyere utdanning, samt hvilke effekter og resultater dagens modell for finansiering har bidratt til de siste årene.

Det forutsettes at ekspertgruppen gjør bruk av tilgjengelig statistikk, utredninger, evalueringer, forskning og annet eksisterende kunnskapsgrunnlag som er relevant for arbeidet, herav relevante analyser og anbefalinger fra andre utvalg og grupper nedsatt av regjeringen. Gruppen skal basere seg på internasjonal litteratur og se finansieringen av norsk UH-sektor i et internasjonalt komparativt perspektiv.

Kunnskapsdepartementet har lyst ut et eksternt oppdrag som skal gjennomgå universiteter og høyskolars kostnader fordelt på ulike deler av virksomheten. Resultater fra oppdraget vil inngå i grunnlaget for ekspertgruppens arbeid.

Tidsramme og arbeidsform

Ekspertgruppen skal levere sin rapport innen årsskiftet 2014/2015.

Kunnskapsdepartementet vil stille med sekretariat for gruppen, der også Finansdepartementet er representert. Det legges opp til god kontakt med departementene slik at ekspertgruppen kan få tilgang til informasjon om det utviklingsarbeidet som foregår i forbindelse med stortingsmelding om struktur i høyere utdanning, langtidsplan for forskning og produktivitetskommisjonen.

Ekspertgruppen skal ha en arbeidsmåte som inviterer til dialog og diskusjon med sektoren.

Utvidelse av mandatet

Ekspertgruppen mottok i juli 2014 et brev fra Kunnskapsdepartementet som viste til den nylig fremlagte rapporten fra MOOC-utvalget (NOU 2014:5) og ba ekspertgruppen vurdere anbefalingene fra utvalget.

2.2 Ekspertgruppens sammensetning og sekretariat

Ekspertgruppen ble oppnevnt med følgende sammensetning:

- Torbjørn Hægeland, forskningsdirektør ved Statistisk sentralbyrå, leder
- Astrid Oline Ervik, forsker ved Samfunns- og næringslivsforskning (SNF), Norges Handelshøyskole
- Hanne Foss Hansen, professor på Institut for Statskundskab ved Københavns Universitet
- Arild Hervik, professor ved Høgskolen i Molde
- Kjell Erik Lommerud, professor ved Universitetet i Bergen
- Ole Ringdal, direktør ved International research institute of Stavanger (IRIS)
- Kerstin Sahlin, professor ved Uppsala universitet
- Britt Elin Steinveg, assisterende universitetsdirektør ved Universitetet i Tromsø
- Bjørn Stensaker, professor ved Universitetet i Oslo

Ekspertgruppens sekretariat har bestått av:

- Eivind Heder, ekspedisjonssjef, Kunnskapsdepartementet (sekretariatsleder)
- Mai-Lin Hofsøy, seniorrådgiver, Kunnskapsdepartementet
- Steinar Johannessen, seniorrådgiver, Kunnskapsdepartementet
- Lisa Dahl Keller, rådgiver, Kunnskapsdepartementet
- Torkel Nybakk Kvaal, seniorrådgiver, Kunnskapsdepartementet
- Sture Berg Helgesen, underdirektør, Finansdepartementet (fra juni 2014)
- Margrethe Ellingseter, seniorrådgiver, Kunnskapsdepartementet (til oktober 2014)

2.3 Ekspertgruppens arbeid

Ekspertgruppen hadde sitt første møte 22. mai 2014 med statssekretær Bjørn Haugstad til stede for å orientere om mandatet for arbeidet. Det har vært gjennomført åtte møter i ekspertgruppen, samt en studietur til Nederland.

Ekspertgruppen arrangerte i september en dialogkonferanse for UH-institusjonene og berørte aktører (studentorganisasjoner, arbeidslivsorganisasjoner), med 130 deltakere fra de fleste deler av sektoren. På konferansen var ulike representanter fra sektoren invitert til å komme

med innspill, og ekspertgruppen har i tillegg mottatt skriftlige innspill fra en rekke institusjoner og aktører i etterkant.¹

Ekspertgruppen har invitert NOKUT, Norges forskningsråd og representanter fra enkelte institusjoner til gruppens møter, for å diskutere særskilte problemstillinger. I tillegg har gruppens leder og sekretariatsleder hatt egne møter med blant annet styret i Universitets- og høyskolerådet (UHR), Nettverk for private høyskoler (NPH) og Norsk studentorganisasjon (NSO); samt deltatt på UHRs direktørsamling og UHRs økonomidirektørsamling. Gruppens leder har også vært invitert til å presentere oppdraget for Produktivitetskommisjonen, og har hatt kontakt med kommisjonens leder underveis.

2.4 Oppbygging av rapporten

Rapporten er inndelt i følgende kapitler:

Kap. 1: Oppsummering av ekspertgruppens anbefalinger

Kap. 2: Innledning

Kap. 3: Dagens styrings- og finansieringssystem

Kap. 4: Diagnose

Kap. 5: Finansieringsmodeller

Kap. 6: Framtidens finansiering

Kap. 7: Andre anbefalinger

Kap. 8: Antatte virkninger av ny modell

Kapittel 1 gir en samlet framstilling og oppsummering av ekspertgruppens anbefalinger. I kapittel 2 er det gjort rede for ekspertgruppens mandat, sammensetning, og arbeidsform. Videre inkluderer kapitlet ekspertgruppens tolkning av mandatet og avgrensing av arbeidet, samt en drøfting av hvordan ekspertgruppen har operasjonalisert kvalitetsbegrepet.

Dagens finansieringssystem beskrives i kapittel 3. Kapittel 4 gir en diagnose av dagens finansieringsmodell i lys av målene for finansiering i mandatet. Videre identifiseres svake og sterke sider ved dagens finansieringsmodell og hvordan denne har påvirket institusjonenes prioriteringer og sektorens samlede resultater.

Kapittel 5 legger det teoretiske rammeverket for å analysere ulike typer finansieringsmodeller og peker på trender i finansieringen av universiteter og høyskoler i Europa. Kapittel 5 gjengir også noen generelle erfaringer med effektene av ulike finansieringsmekanismer, samt sammenhengen mellom finansiering, styring og kvalitetssikringssystemer. Videre sammenlignes den norske modellen med finansieringsmodeller i utvalgte andre land.

Ekspertgruppens anbefaling til nytt finansieringssystem presenteres i kapittel 6. I kapittel 7 gir ekspertgruppen noen anbefalinger som knytter seg til bruk av andre virkemidler for områder der ekspertgruppen mener finansieringsmekanismer ikke fungerer godt nok. Kapittel 8 beskriver hvordan anbefalingen til nytt finansieringssystem kan implementeres, omfordelingseffekter og risiko ved innføring. Det er videre gjort noen vurderinger av økonomiske og administrative konsekvenser ved forslaget.

¹ En oversikt over presentasjoner som ble holdt på konferansen, samt alle skriftlige innspill sendt til ekspertgruppen, ligger på følgende internettside:
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dep/styrer-rad-og-utvalg/Ekspertgruppe-for-finansieringen-av-universiteter-og-hoyskoler1.html?id=759174>

2.5 Ekspertgruppens tolkning av mandatet

2.5.1 Universiteter og høyskolars samfunnsoppdrag

Mandatet framhever at universiteter og høyskoler har et omfattende samfunnsmandat, knyttet til forskning, høyere utdanning og formidling, i tillegg til at mange institusjoner er viktige bidragsytere i sin region. Universiteter og høyskolars oppgaver framgår av universitets- og høyskolelovens §§ 1-1, 1-3 og 1-4.

Institusjonene tilbyr høyere utdanning som skal ivareta samfunnets behov for kompetanse. De har ansvar for forskning og faglig utviklingsarbeid i tilknytning til egne fagområder, og de forventes å formidle kunnskap til offentligheten, regionalt og nasjonalt. Dette innebærer et utstrakt samarbeid med regionale aktører, og - for enkelte institusjoner - nasjonale oppgaver på flere samfunnsområder.

Det er betydelig variasjon i den norske universitets- og høyskolesektoren, fra breddeuniversiteter med nasjonalt ansvar for utdanning og forskning innenfor et bredt spekter av fag og grunndisipliner, til institusjoner som i hovedsak utdanner kandidater innenfor ett fagfelt. Fem av universitetene har universitetsmuseer, med et lovpålagt ansvar for å ivareta norsk kulturminnearv og naturmangfold. Flere av institusjonene forvalter eiendommer som er fredet. Enkelte av institusjonene er blant de største arbeidsgiverne i sin region, og for mange byer er studentene et vesentlig innslag i bybildet og kulturlivet.

Kunnskapsdepartementet finansierer i alt 33 statlige og 21 private institusjoner, fordelt på åtte universiteter, fem statlige og tre private vitenskapelige høyskoler, 18 statlige høyskoler, to statlige kunsthøyskoler, og 18 private institusjoner som tilbyr høyere utdanning. Institusjonene er lokalisert i alle landets fylker, og det er betydelig forskjell i størrelse i statlig bevilgning, antall ansatte og antall studenter, jf. vedlegg 1.

2.5.2 Finansiering – begrepsavklaring og definisjoner

Ressurser til høyere utdanning og forskning kan fordeles på mange måter. Et hovedskille går mellom direkte offentlig finansiering til institusjonene og finansiering via studentene (studiefinansiering). Studiefinansiering er offentlige former for studiestøtte som studentene bruker til å betale for utdannelsen med, og inkluderer stipend, skattefordeler og studielån.

I litteraturen (f. eks. European Commission 2008) skilles det ofte mellom ulike finansieringskanaler for offentlig finansiering. Kanal 1 omfatter den direkte bevilgningen fra staten til de høyere utdanningsinstitusjonene. Kanal 2 omfatter statlig støtte tildelt direkte eller gjennom tildeling etter søknad og konkurranse til spesifikke aktiviteter som kanaliseres gjennom en tredjepart, for eksempel et forskningsråd.

Et lands finansieringsmodell beskrives ut fra hvor mye penger som tilfaller de høyere utdanningsinstitusjonene gjennom ulike finansieringskanaler, sammensetningen av de ulike finansieringsmekanismene, samt innretningen på hver enkelt finansieringsmekanisme.

Det kan skilles mellom ulike måter å fordele offentlige bevilgninger:

Formelbasert finansiering

Formelbasert finansiering innebærer at hele eller deler av bevilgningen er basert på data fra en kombinasjon av indikatorer. Det er vanlig å dele mellom finansiering med a) formel basert på innsatsindikatorer, som for eksempel antall studenter og ansatte, eller b) formel basert på resultatindikatorer, som for eksempel avlagte studiepoeng, fullførte grader eller publisering.

Selv om finansiering er formelbasert trenger det ikke være automatikk i at et sett med indikatorer utløser en gitt bevilgning, slik det er i et regelstyrt system.

Regelstyrt finansiering

Regelstyrt finansiering innebærer at endret aktivitet eller resultater utløser en automatisk endring i bevilgning, og at det dermed i noen grad er frikoblet fra årlige politiske prosesser. Det er vanlig å kombinere regelstyrte deler av bevilgningen med formelbasering.

Prosjektfinansiering

Prosjektfinansiering kan innebære finansiering a) med konkurranse eller b) uten konkurranse. Konkurransutsatte prosjektmidler tildeles de institusjonene som best møter søknadskriteriene. Projektmidler som ikke er basert på konkurranse, tildeles likt mellom institusjoner, eller forhandles fram mellom finansieringsmyndigheten og institusjoner som møter prosjektkriteriene. Projektmidler er i det fleste land knyttet primært til forskning. Konkurransutsatte forskningsmidler kan tildeles direkte fra departement til forsker(gruppe), men oftere fra nasjonale forskningsråd, nasjonale akademier, eller andre nasjonale eller føderale mellomledd.

Kontraktsbasert finansiering

Kontraktsbasert finansiering deles i to typer; kontrakter som er basert på a) intensjoner eller på b) faktisk oppnådde resultater. Kontrakter framforhandles mellom hver enkelt høyere utdanningsinstitusjon og departementet og det enes om et sett med mål og/eller resultater som institusjonen skal oppnå. Det kan relateres budsjettmidler til kontraktene, og da justeres bevilgningen som regel basert på faktisk oppnådde resultater.

Strategiske midler

Strategisk tildeling til spesifikke prioriteringer kan allokere ved hjelp av prosjektmidler, kontrakter, subsidier eller programfinansiering; og det kan tildeles likt mellom institusjonene eller konkurranseutsettes. Det blir for eksempel gitt strategiske midler for å øke tilgjengeligheten, effektiviteten, utdanningskvaliteten og studentmobiliteten. På forskningssiden blir det for eksempel gitt midler til konsentrasjon, offentlig-privat partnerskap, kvalitet og relevans samt til internasjonalisering og forskermobilitet. Et fellestrekk er at dette vanligvis er tidsbegrensede bevilgninger, der det i stor grad er øremerket hva midlene skal benyttes til.

Definisjoner

I denne rapporten benyttes følgende begrep:

Finansieringsmodell omtales i mandatet, og er benyttet på samme måte i rapporten: *alle statlige finansieringskanaler for universiteter og høyskoler, både den direkte grunnbevilgningen fra Kunnskapsdepartementet, og nasjonale konkurransearenaer.*

Grunnbevilgning omtales i mandatet, og er benyttet i rapporten som en betegnelse på den samlede årlige bevilgningen fra Kunnskapsdepartementet til en enkelt institusjon, ofte omtalt som rammebevilgning i finansieringssammenheng, som inkluderer en basiskomponent (langsiktig og strategisk bevilgning) og resultatbaserte tildelinger.

Finansieringssystemet omtales i mandatet, og er benyttet i rapporten som en forklaring på hvordan de ulike elementene i grunnbevilgningen er bygget opp eller framkommer.

Kanal 1 er benyttet i rapporten som betegnelse på direkte bevilgning fra Kunnskapsdepartementet (synonymt med grunnbevilgning for hele sektoren).

Kanal 2 er benyttet i rapporten som en betegnelse på bevilgninger gjennom nasjonale konkurransearenaer, i hovedsak Norges Forskningsråd.

Instituttsektoren omtales i mandatet, og benyttes i rapporten som en betegnelse på statlige og private forskningsinstitutter.

Lukket ramme benyttes ved omtale av komponenter i finansieringssystemet. Komponenter med en fast budsjettamme har en lukket ramme. Dette blir også omtalt som en budsjettstyrt ordning.

Åpen ramme benyttes ved omtale av komponenter i finansieringssystemet som ikke har en fast budsjettamme, men der størrelsen på bevilgningen avgjøres av uttellingen på angjeldende indikator(er) og beregningsregelen for komponenten.

2.5.3 Avgrensning

Ekspertgruppens mandat legger til grunn følgende strukturelle rammer for arbeidet:

- Arbeidet skal legge til grunn universitets- og høyskoleloven og medfølgende forskrifter, samt økonomiske fullmakter i henhold til statsbudsjettet (jf. Prop. 1 S og tildelingsbrev fra Kunnskapsdepartementet). Det innebærer blant annet videreføring av dagens organisasjonsform og tilknytning til staten, nettobudsjetteringsfullmakten, og gratisprinsippet i høyere utdanning for de statlige institusjonene.
- Forslagene skal kunne håndteres innenfor uendrede budsjettammer, og må ikke i seg selv kreve bevilgningsendringer.
- Vurderinger og anbefalinger må ta utgangspunkt i at en modell for finansiering skal kunne ligge fast i 10-15 år.

Mandatet ber ekspertgruppen gjennomgå og foreslå forbedringer av modellen for finansiering av universiteter og høyskoler. Med *modellen for finansiering* menes ifølge mandatet alle statlige finansieringskanaler for universiteter og høyskoler, inkludert den direkte grunnbevilgningen (kanal 1) og nasjonale konkurransearenaer som Forskningsrådet (kanal 2). Ekspertgruppen har i sitt arbeid hovedsakelig konsentrert seg om å vurdere endringer i hvordan grunnbevilgningen inkludert de resultatbaserte komponentene fordeles mellom institusjonene i UH-sektoren. I rapporten omtales oppbyggingen av og mekanismene for å fordele grunnbevilgningen som *finansieringssystemet* for universiteter og høyskoler.

Øvrige elementer i det mandatet omtaler som modellen for finansiering av universiteter og høyskoler berøres i liten grad. Gruppen har avgrenset seg til å vurdere balansen mellom grunnbevilgningen (kanal 1) og finansiering gjennom Forskningsrådet (kanal 2), samt å gi en overordnet vurdering av innretningen på Forskningsrådets virkemidler. Alle eksterne finansieringskilder, både innenfor modellen for finansiering og utenfor, for eksempel fra EU, næringsliv og ikke-statlige offentlige kilder, blir imidlertid drøftet i rapporten. Men utgangspunktet for drøftingen er behovet for eller hensiktsmessigheten av insentiver og/eller andre mekanismer i finansieringssystemet for å stimulere universiteter og høyskoler til å hente inntekter fra disse kildene.

Mandatet åpner for å se på alle statlige finansieringsstrømmer til universiteter og høyskoler, men det har vært naturlig å avgrense slik at ekspertgruppen ikke berører finansiering av forskning gjennom Helseforetakene (primært inne medisin- og helsefag, noe realfag) eller bevilgninger og oppdragsinntekter fra andre statlige aktører.

Det er ikke innenfor mandatet å foreslå endringer i organisering av Forskningsrådet, og det er naturlig at etablerte sentre og andre forskningsvirkemidler med en gitt tidshorisont videreføres

slik det ble annonsert ved tildeling. Ekspertgruppen vil heller ikke kunne påvirke innretning på Horisont 2020 eller andre europeiske konkurransearenaer.

I tråd med *Langtidsplanen for forskning og høyere utdanning 2015–2024*, som ble lagt fram i oktober 2014 (Meld. St. 7 (2014–2015)), vil vekst i forskningsbevilgninger i hovedsak skje innenfor rammen av denne planen (dvs. inn mot seks prioriterte tematiske områder).

Kunnskapsdepartementet har i mandatet videre presisert følgende praktiske hensyn som ekspertgruppen må legge vekt på:

- Forslagene til modell må være praktiserbare for Kunnskapsdepartementet i styringen av sektoren og være godt forståelige for institusjonene. I forslagene som legges fram, må ekspertgruppen legge til grunn at modellen for finansiering skal fremme effektiv forvaltning.
- I gruppens vurderinger skal det tas hensyn til at finansielle virkemidler er ett av flere styringsverktøy for å nå målene som er satt for sektoren. Dersom gruppen foreslår finansielle virkemidler som krever endringer i andre styringsvirkemidler, så må dette framkomme.

Ekspertgruppen har som nevnt over konsentrert seg om å skissere et system for fordeling av grunnbevilgningen til UH-sektoren, og å vurdere insentivvirkningen av ulike virkemidler, samt virkningen på måloppnåelse på sektornivå. Det er gjennomført analyser som sammenligner finansieringsnivået for institusjonene sett i forhold til hvilke oppgaver de har, men gruppen har ikke tatt særskilt stilling til det konkrete finansieringsnivået for den enkelte institusjon. Ekspertgruppen legger fram noen anbefalinger om endringer i andre styringsvirkemidler, som etter gruppens vurdering vil bidra til økt måloppnåelse i sektoren.

Finansieringssystemet for universiteter og høyskoler er i hovedsak felles for statlige og private institusjoner. Ekspertgruppen har lagt til grunn at dette også skal videreføres, i tråd med at institusjonenes virksomhet dekkes av en felles lov. For en del av de private institusjonene reflekterer bevilgningsnivået at de ble innlemmet i UH-loven idet de kvalifiserte for å gi høyskoletilbud (og eksisterende tilskudd ble omgjort fra annet statlig tilskudd, f. eks. som private skoler eller fagskoler). Heller ikke for de private institusjonene er det tatt særskilt stilling til finansiering av enkeltinstitusjoner.

Ekspertgruppen har vurdert forslagene fra MOOC-utvalget, og tatt hensyn til disse i analysen av insentiver knyttet til utdanning. Enkelte forslag er på et detaljeringsnivå som ekspertgruppen mener primært bør behandles av departementet i deres videre arbeid med nytt finansieringssystem.

2.5.4 Ekspertgruppens operasjonalisering av kvalitetsbegrepet

Mandatet legger stor vekt på kvalitet i høyere utdanning og forskning og på at framtidens finansiering skal bidra til dette. Kvalitetsbegrepet er ikke operasjonalisert i mandatet, men åtte punkter som kan relateres til ulike aspekter ved kvalitet, trekkes fram. For å kunne utkvittere mandatets punkt om kvalitet, har det vært nødvendig for ekspertgruppen å operasjonalisere kvalitetsbegrepet nærmere.

Den internasjonale standardiseringsorganisasjonen (ISO) definerer blant annet kvalitet som «helhet av egenskaper og kjennetegn et produkt/tjeneste har, som vedrører dets evne til å tilfredsstille fastsatte krav eller behov som er antydnet.» Når det gjelder offentlige tjenester er det mange ulike oppfatninger om hva som er godt eller meningsfylt, og det kan derfor være vanskelig å enes om en mer operasjonell definisjon av kvalitet. Kvalitet og kvalitetskontroll kan likevel deles inn i tre hovedaspekter:

- **Strukturkvalitet:** Dette dreier seg om formelle krav til leverandøren av et produkt. Disse kan omhandle økonomiske, juridiske, materielle og kompetansemessige forhold. Det kan blant annet dreie seg om å ha orden i økonomien, god og hensiktsmessig infrastruktur, at medarbeiderne hver for seg og til sammen har den formelle kompetansen som kreves, og at man har systemer for å følge opp at strukturen til enhver tid oppfyller de fastsatte krav.
- **Prosesskvalitet:** Dette omhandler kvaliteten i det arbeidet som legges inn i tjenesteleveransen og hva slags oppfølging som gis til den enkelte bruker i de ulike stadier i brukerens prosess.
- **Resultatkvalitet:** Dette omhandler i hvilken grad resultatet av tjenesteleveransen svarer til mål og forventning.

Innenfor høyere utdanning er det mange aspekter ved kvalitet, også innenfor de hovedaspektene som er nevnt ovenfor. I tillegg er det flere ulike interessenter og dermed svært sammensatte forventninger fra for eksempel studentene selv, de faglig ansatte og arbeidslivets aktører om hva en god utdanning er – og dermed hva «utdanning av høy kvalitet» innebærer. Det er derfor krevende å finne og samles om én omforent og enkel operasjonalisering av kvalitetsbegrepet.

Finansiering av universiteter og høyskoler skal gjennom stabile og forutsigbare økonomiske rammer legge grunnlaget for at institusjonene på en god måte er i stand til å oppfylle formelle krav og minstestandarder vedtatt i lov og forskrifter (strukturkvalitet). Finansiering skal i tillegg gi institusjonene et strategisk handlingsrom og finansiell autonomi slik at de kan bruke den myndigheten de er delegert og sine faglige friheter til best mulig å oppfylle sitt samfunnsmandat, innbefattet utdanning og forskning av høy kvalitet. Ekspertgruppen mener at å sikre strukturkvalitet og prosesskvalitet er institusjonenes ansvar. Interne og eksterne kvalitetssikringsmekanismer skal kontrollere kvaliteten på struktur og prosess.

Ekspertgruppen har derfor i stor grad avgrenset arbeidet til å vurdere hvordan finansiering kan bidra til resultatkvalitet. Dette er i overensstemmelse med prinsipper for styring i staten, der blant annet mål- og resultatstyring og delegering av myndighet er sentrale elementer. I dette ligger det en antakelse om at dersom finansieringssystemet definerer og stimulerer til å oppnå noen nasjonalt prioriterte resultater, vil institusjonene endre seg og sine interne prosesser og systemer for å skape disse resultatene. Ekspertgruppen vil likevel presisere at det viktigste kvalitetsarbeidet foregår ved lærestedene. Finansieringen av institusjonene må derfor stimulere til resultatoppnåelse som kan relateres til kvaliteten på tjenesteproduksjonen ved institusjonene.

Basert på en operasjonalisering av kvalitetsbegrepet av Stensaker og Harvey (2011) og punktene som trekkes fram i mandatet har ekspertgruppen lagt vekt på at finansiering skal bidra til følgende aspekter ved kvalitet innenfor utdanning og forskning:

- relevante utdanninger som fører til kandidater i tråd med samfunnets og arbeidslivets behov
- økt gjennomstrømming og redusert frafall i studieløpet
- heving av den akademiske standarden i hele sektoren, både innenfor utdanning og forskning
- at noen forskningsmiljøer blir verdensledende.

Ekspertgruppen har valgt å behandle målet om økt formidling og kunnskapsoverføring, innovasjon og verdiskaping som en del av det tredje samfunnsoppdraget (formidling) og ikke som del av definisjonen av kvaliteten på utdanning og forskning. Ekspertgruppen vurderer heller ikke internasjonalt samarbeid og samhandling som et eget aspekt ved resultatkvalitet, men som et virkemiddel for å oppnå utdanning og forskning av høy kvalitet.

Noen kvalitetsaspekter er enklere å måle og vurdere enn andre. Dette har implikasjoner for hva det er mulig å stimulere direkte gjennom finansiering. Noen aspekter kan knyttes til lett operasjonaliserbare indikatorer og enkelt integreres i et finansieringssystem som fordeler midler årlig, dvs. være en del av et formelbasert system. Andre aspekter er det vanskeligere å knytte kvantitative indikatorer til, og disse kan derfor best stimuleres gjennom andre styringsvirkemidler som regulering eller avtaler.

3 Dagens styrings- og finansieringssystem

3.1 Bakgrunn

3.1.1 Kvalitetsreformen

Hovedtrekkene i dagens norske finansieringssystem ble innført som del av Kvalitetsreformen (St.meld. nr. 27 (2000–2001)). Som bakgrunn for Kvalitetsreformen lå to offentlige utredninger: Aamodt-utvalget som vurderte utdanningsstøtten (NOU 1999:33) og Mjøs-utvalget som hadde mandat om å utrede høyere utdanning etter 2000 (NOU 2000:14)². Mjøs-utvalget pekte på utfordringer for universitetene og høyskolene knyttet til både intern styring, organisering, koordinering og ressurser til undervisning og forskning. Forut for Mjøs-utvalgets arbeid lå også OECDs gjennomgang av norsk høyere utdanning i 1997, som pekte på utfordringer mht kvalitet, studentgjennomstrømming, studentoppfølging mv.

I St. meld. nr. 27 (2000–2001) *Gjør din plikt – Krev din rett. Kvalitetsreform av høyere utdanning*, skisserte regjeringen to hovedmål for å møte utfordringene: studenter som lykkes, og kvalitet i forskning. En rekke virkemidler for å oppnå disse ble tatt i bruk, inkludert reform av gradsstruktur, akkreditering og faglige fullmakter, styring og ledelse ved institusjonene, og studiefinansiering. Det nye finansieringssystemet var ett av disse virkemidlene.

3.1.2 Innføring av dagens finansieringssystem

Utgangspunktet for utformingen av finansieringssystemet som ble innført fra 2002 var at det skulle understøtte hovedmålene i Kvalitetsreformen, og at kvalitet i større grad skulle være et kriterium for tildeling av ressurser (St. meld. nr. 27 (2000–2001)).

Det nye finansieringssystemet ble presentert i statsbudsjettet for 2002 (St.prp. nr. 1 (2001–2002)), og hadde som hovedmål å:

- belønne universiteter og høyskoler som er preget av kvalitet, og som får studentene til å lykkes
- fremme universitetenes og høyskolenes evne og vilje til raskere omstilling av kapasitet og opprettelse av nye studietilbud for å tilpasse studieprofilen til endringer i studieønsker eller samfunnets behov for arbeidskraft
- stimulere til forskning av høy kvalitet, og oppfordre institusjonene til å utvikle egne profilerte forskningsstrategier
- stimulere institusjonene til å gå inn i nært samarbeid med samfunns- og arbeidsliv
- ta hensyn til at universiteter og høyskoler skal drive langsiktig kunnskapsutvikling
- ta hensyn til mindre høyskoler i distriktene
- gi institusjonene anledning til å planlegge virksomheten, og til planmessig gjennomføring av omstillingsprosesser ved endring i aktivitetsnivå.

Før 2001 var studentmåltallet den viktigste kostnadsbærer ved budsjettildelingen. Sammenlignet med denne modellen innebar endringen i finansieringssystemet en markert

² Mjøsutvalget leverte også to delutredninger: NOU 1999:17 om realkompetanse og NOU 1999:18 om oppdragsvirksomhet.

dreining av fokus fra innsatsfaktorer og over mot resultater, i tillegg til at det ble innført et delvis skille i utregningen av forskningstildeling og undervisningstildeling. Finansieringssystemet skulle således stimulere til bedre resultater gjennom en klar og direkte sammenheng mellom resultater og budsjettuttelling.

Videre ble det lagt vekt på at systemet skal fremme universitetenes og høyskolenes omstillingsevne knyttet til studentenes studievalg og samfunnets behov for kompetanse. Utforming av utdanningsinsentivet (særlig studiepoengsindikatoren) la vekt på dette. Ved innføringen av finansieringssystemet var målet å skape forutsigbarhet for institusjonene om deres økonomiske rammer. Klart definerte kriterier knyttet til utdanning og forskning skulle bidra til økt forutsigbarhet og ivaretagelse av langsiktige mål for kunnskapsutvikling.

For å ivareta institusjonenes uavhengighet, ble bevilgningen gitt som en samlet rammebevilgning, og denne disponeres av styret under gitte rammer.

Det har vært noen justeringer i finansieringssystemet etter innføringen i 2002. Hovedendringen skjedde i 2006 med innføring av et enhetlig finansieringssystem for både statlige og private institusjoner (St.prp. nr. 1 (2005–2006)). Det innebar også at høyskolene fikk de samme forskningsinsentivene som universiteter og vitenskapelige høyskoler.

3.1.3 Tidligere evalueringer og gjennomganger

Kunnskapsdepartementet gjennomførte en omfattende evaluering av finansieringssystemet i 2009 (Prop. 1 S (2009-2010)), og en evaluering av kategoriene i utdanningsindikatoren i 2010 (Prop. 1 S (2010-2011)). Evalueringene ble gjennomført internt i departementet, men i samarbeid med en bredt sammensatt referansegruppe fra sektoren.

I forkant av dette ble det gjennomført flere eksterne utredninger og evalueringer:

- Universitets- og høyskolerådet utarbeidet i to runder egne rapporter der de vurderte resultatbasert uttelling for formidling: Formidlingsutvalget I 2005 Sammen om kunnskap – nytt system for dokumentasjon av formidling (UHR 2005), og Formidlingsutvalget II 2006 Sammen om kunnskap – operasjonalisering av indikatorer for formidling (UHR 2006).
- På oppdrag fra Kunnskapsdepartementet gjennomførte Universitetet i Bergen en teoretisk vurdering av finansieringssystemet i 2007 (Vagstad-rapporten).
- Econ Pöyry gjennomførte på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet en ekstern evaluering av finansieringssystemet i 2008.
- Stjernø-utvalget (2008) og Handlingsrom-utvalget (2010) omtalte finansiering av institusjonene og finansieringssystemet blant de temaene de tok opp.

Både Econ Pöyrys eksterne evaluering (2008) og Vagstad-rapporten (2007) anbefalte justeringer, men konklusjonen var at finansieringssystemet fungerte i henhold til de målene Stortinget hadde satt, og at det ikke var grunnlag for å gjøre omfattende endringer. Kunnskapsdepartementet støttet seg på disse rapportene, innspill fra UH-sektoren og egne vurderinger da det i 2009-10 ble konkludert med å videreføre hovedtrekkene i eksisterende finansieringssystem med kun mindre justeringer.

Det har nylig vært gjennomført en egen evaluering av publiseringsindikatoren (Aagaard m.fl. 2014). Evalueringen konkluderte med at det har vært betydelig vekst i publisering uten reduksjon i kvalitet, men at det har vært liten vekst i siteringer (gjennomslagskraft), og at publiseringsindikatoren bidrar til å løfte mer i bredden enn i toppen.

Det har også vært en evaluering av Norges Forskningsråd i 2012, og underveis-/slutt-evalueringer av en rekke av Forskningsrådets forskningsprogrammer. Disse evalueringene

omtaler finansielle virkemidler, men fokuserer primært på måloppnåelse for Forskningsrådet og de ulike programmene.

3.2 Styringsvirkemidler

3.2.1 Innledning

Kunnskapsdepartementet (KD) er eier og har en direkte styringsrolle overfor de statlige institusjonene, og er viktigste tilskuddsgiver for de private institusjonene. Statlige universiteter og høyskoler er forvaltningsorganer, og statsråden er dermed konstitusjonelt og politisk ansvarlig for de sider ved virksomhetene som han kan bestemme over. Styringsrollen bygger på et utgangspunkt om symmetri mellom ansvar og myndighet (Kunnskapsdepartementet 2014a). Styringsrollen må utøves innenfor de rammer som er trukket opp av Stortinget gjennom lov, budsjettvedtak og behandling av stortingsmeldinger mv.

Universitets- og høyskoleloven setter UH-institusjonene i en særstilling i statlig forvaltning ved at de har ansvarlige styrer som i loven er gitt en rekke fullmakter til selv å organisere sin virksomhet, opprette og legge ned studietilbud mv. Dette er fullmakter som ordinære forvaltningsorganer normalt ikke har, men som er gitt universitetene og høyskolene for å sikre faglig og institusjonell autonomi i tråd med akademiske tradisjoner, og for å bidra til at institusjonene har handlingsrom og evne til å kunne møte de utfordringer de står overfor.

Kunnskapsdepartementet har et bredt spekter av styringsvirkemidler, og bruken av disse må ses i sammenheng og tilpasses hverandre. Endringer gjennom eller i bruken av ett virkemiddel kan forandre annerledes bruk/endringer av et annet. Kunnskapsdepartementets styringsvirkemidler kan deles i følgende kategorier:

- lover og forskrifter for egen sektor
- organisering av sektoren
- etatsstyring og styringsdialog
- finansiering
- analyse, statistikk, forskning og undersøkelser

3.2.2 Lover og forskrifter for egen sektor

Universitetene og høyskolenes virksomhet er regulert gjennom Universitets- og høyskoleloven som er felles for både statlige og private virksomheter. Til grunn for ekspertgruppens arbeid er det i mandatet framhevet § 1-1 (formålsparagrafen) som setter rammer for virksomheten ved universiteter og høyskoler. Den vektlegger høy internasjonal kvalitet i utdanning, forskning og faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid, samt formidling av kunnskap.

Loven har videre en rekke bestemmelser som regulerer den konkrete virksomheten, og departementet har fastsatt forskrifter, særlig på utdanningssiden (opptak, grader) og personalsiden (kompetanse for tilsetting). Dette har vært ansett spesielt viktig for å sikre studentenes rettssikkerhet og nasjonale standarder og likebehandling. Loven fastsetter også NOKUTs (Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen) myndighet og virkemidler, og departementet har fastsatt nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk (omtalt ytterligere nedenfor) og forskrifter om kvalitet.

På økonomi- og virksomhetsstyringsområdet fastsetter departementet hovedinstruks for økonomiforvaltningen til statlige universiteter og høyskoler, jf. reglement for økonomistyring i staten, og har fastsatt særskilt regelverk om forvaltning av eksternt finansiert virksomhet og aksjer.

Kvalitetssikring, akkreditering og faglige fullmakter

Etter universitets- og høyskoleloven ligger ansvaret for utdanningskvaliteten til de enkelte utdanningsinstitusjonene. Universiteter og høyskoler har blant annet ansvaret for å utvikle og drifte kvalitetssikringssystemet og de har fått stor frihet til selv å definere hvordan dette systemet skal være. Det er også institusjonene som har den faglige kompetansen til å utvikle utdanningskvaliteten, og til å vurdere tilbakemeldinger fra studenter og andre i en faglig kontekst.

NOKUT ble etablert i 2003, som en del av Kvalitetsreformen. Opprettelsen av NOKUT skulle sikre at samfunnet kan ha tillit til kvaliteten i utdanningssystemet, og til at utdanningsinstitusjonene også har et kontinuerlig blikk for kvaliteten i utdanningene. NOKUTs rolle i systemet er derfor både å sikre og fremme kvalitet.

NOKUT akkrediterer institusjoner og nye studietilbud ved institusjoner som selv ikke har fullmakt til opprette disse tilbudene, og fører tilsyn med eksisterende studietilbud. NOKUT skal også stimulere til utvikling av kvaliteten i utdanningen gjennom å bistå institusjonene i deres utviklingsarbeid, og føre tilsyn med institusjonenes eget kvalitetssikringssystem. I tillegg bidrar NOKUT, gjennom sitt analyse- og utredningsarbeid, til kunnskap om forhold som har betydning for kvaliteten i sektoren.

NOKUT har i tillegg på oppdrag fra departementet gjennomført flere større evalueringer av profesjonsutdanninger³.

Institusjoner som gir høyere utdanning, er etter universitets- og høyskolelovens § 3-3 delt inn i tre kategorier, og det er knyttet ulike faglige fullmakter - rett til å opprette og nedlegge nye studietilbud - til de ulike kategoriene:

- *Universitetene* er selvakkrediterende, og kan selv opprette og nedlegge nye studietilbud på alle nivåer/i alle sykluser uten at NOKUT vurderer denne delen av virksomheten.
- *Vitenskapelige høyskoler* har selvakkrediteringsrett for studietilbud på alle nivåer innenfor fagområdene der de har rett til å tildele doktorgrad. Utenom fagområdene for doktorgrad må vitenskapelige høyskoler søke NOKUT om akkreditering av nye mastergrads- og ph.d-studier.
- *Akkrediterte høyskoler* har selvakkrediteringsrett på lavere nivå (bachelor).
- *Ikke-akkrediterte høyskoler* må søke NOKUT om å opprette alle nye studietilbud på alle nivåer. Terskelverdien for akkreditering av høyere utdanning er i dag 30 studiepoeng.

³ I tillegg behandler NOKUT søknader om godkjenning av utenlands utdanning. NOKUT har også ansvar for akkreditering av og tilsyn med fagskoler.

Eksamen og sensur

Før Kvalitetsreformen var det krav om minst to sensorer ved sensurering av den enkelte students eksamen, hvorav minst én ekstern. Ved klage skulle nye sensorer foreta ny sensurering. Med Ot.prp. nr. 40 (2001–2002) ble bestemmelsen endret til at det skal være ekstern evaluering enten ved vurderingen av den enkelte students eksamen eller av vurderingsordningen som helhet. Kravet om to sensorer, hvorav minst én ekstern, ble opprettholdt ved bedømmelse av studentenes selvstendige arbeid i høyere grad. Klageadgangen ble også beholdt uendret. Reglene om ekstern sensur ble endret for å legge til rette for nye undervisnings- og evalueringsformer. Ved innføring av jevnlige vurderinger og et større mangfold av vurderingsformer var det ikke hensiktsmessig med et krav om ekstern sensor ved alle eksamener. Den eksterne evalueringen av den enkelte vurdering eller vurderingsordningen skal sikre ekstern kvalitetskontroll av det enkelte studium og ivareta studentenes rettsikkerhet ved å sikre likebehandling og upartisk bedømmelse. Innføring av krav om systemer for kvalitetssikring, og et organ for akkreditering og kvalitetssikring i Kvalitetsreformen er ment å bidra til å sikre et forsvarlig faglig nivå på eksamen og sensur. I merknadene til den foreslåtte bestemmelsen, som dagens UH-lov § 3-9 er basert på, står det:

”Den enkelte institusjon bestemmer selv hvordan ekstern deltakelse i vurderingen skal gjennomføres, enten ved ekstern deltakelse i den enkelte vurdering eller ved ekstern evaluering av vurderingsordningene. En viss bruk av ekstern sensurering, både på lavere og høyere grad, bør imidlertid inngå som en del av institusjonenes kvalitetskontroll av det enkelte studium. Systemet med ekstern evaluering av vurderingene eller vurderingsordningene skal også ivareta studentenes rettsikkerhet ved å sikre lik og upartisk bedømmelse av studentene.

Elementer i en ordning med ekstern deltakelse i vurderingen kan for eksempel være ekstern deltakelse ved oppgaveutforming og fastsetting av vurderingskriterier, ekstern stikkprøvekontroll foretatt av intern sensor, ekstern sensur av bestemte andeler av vurderingene som regnes inn i endelig karakter og ekstern sensur av større skriftlige arbeider som prosjekter og porteføljer.”

Felles karakterskala

Hensikten med innføring av felles karakterskala var ”å få et mer samordnet system for karaktergivning i høyere utdanning, slik at samme karakter i større grad vil være et uttrykk for en felles forståelse av kandidatenes prestasjoner”. Departementet la til grunn at konkretiseringen av kjennetegn for besvarelser som kvalifiserer til ulike karakterer, må forankres i fagmiljøene og at Universitets- og høyskolerådet (UHR) har en sentral rolle i dette arbeidet.

UHR opprettet i samarbeid med de nasjonale fakultetsmøtene 49 karakterpaneler for å få en nasjonal koordinering, og utvikle en felles forståelse for hvordan den nye karakterskalaen skulle brukes. UHRs utdanningsutvalg nedsatte også en analysegruppe som skal følge opp tiltak som gjelder harmonisering av bruken av karakterskalaen. Analysegruppen har utarbeidet årlige rapporter om karakterbruken i UH-sektoren på bakgrunn av rapporter fra karakterpanelene samt data fra Database for statistikk om høyere utdanning (DBH). Det er innført nytt opplegg for karakterundersøkelser fra 2012. Det gjennomføres nå grundigere undersøkelser innenfor de enkelte fagområdene hvert 5. år.⁴

- 2012: samfunnsvitenskapelige fag

⁴ (http://www.uhr.no/ressurser/temasider/karaktersystemet_1/analysegruppen)

- 2013: helse- og sosialfag, samt designfag
- 2014: idrett, kjønnsforskning, lærerutdanning og økonomisk-administrativ utdanning
- 2015: teknologiutdanning, realfag, juridiske fag
- 2016: humanistiske fag, arkitektur- og landskapsutdanning.

Senter for økonomisk forskning (SØF) har analysert karakterbruken ved de norske UH-institusjonene på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet. Analysene viser tydelige forskjeller i praksis med karaktersetting. Praksisen varierer så mye at karakternivået gir begrenset informasjon om studentenes ferdigheter, (Strøm m.fl. 2013). UHRs utdanningsutvalg har som en oppfølging av SØF-rapporten, satt ned en arbeidsgruppe som skal vurdere ulike sensurordninger, herunder bruk av ekstern sensur, sensorsamlinger og forholdet til institusjonenes kvalitetssystemer, og utrede de ulike ordningenes økonomiske og budsjettmessige konsekvenser.⁵

3.2.3 Organisering av sektoren

Institusjonsstruktur for statlige universiteter og høyskoler besluttet av *Kongen i statsråd (regjeringen)* etter delegasjon fra *Stortinget*. Universitets og høyskoleloven gir institusjonene vide fullmakter til organisering av egen virksomhet, inkludert lokalisering av ulike aktiviteter og å opprette aksjeselskaper. Loven stiller ikke krav til organisering for private høyskoler utover at institusjonen må ha et styre som overordnet organ. Institusjonsstrukturen i den statlige delen av sektoren er resultat av blant annet Høgskolereformen i 1994 (St.meld. nr. 40 (1990–91)) og Kvalitetsreformen i 2002 (St.meld. nr. 27 (2000–2001)). Høgskolereformen var en statlig styrt reform der 98 statlige høyskoler ble slått sammen til 26 høyskoler. En rekke kunsthøgskoler ble også samlet til to kunsthøgskoler. Med Kvalitetsreformen ble det innført et system med institusjonsakkreditering. Endringen har ført til at fem statlige institusjoner har skiftet institusjonskategori; fire til universiteter og én til vitenskapelig høyskole.

I 2008 foreslo Stjernø-utvalget nye strukturendringer (NOU 2008:3). Den daværende regjeringen fulgte ikke opp forslaget, men signaliserte at de så positivt på frivillige sammenslåinger. Dette var starten på SAK-politikken (samarbeid, arbeidsdeling og konsentrasjon) med mål om sterkere fagmiljøer og mer profilerte institusjoner. Det har siden 2009 vært fem fusjoner i den statlige delen av sektoren; to mellom universitet og høyskole, en mellom universitet og vitenskapelig høyskole, og to mellom høyskoler. Med unntak av NMBU, som er en fusjon mellom UMB og NVH, har disse sammenslåingene skjedd etter initiativ fra institusjonene selv. Det har også vært sammenslåinger mellom private institusjoner i sektoren.

Kunnskapsdepartementet bruker også finansiering som strukturerende virkemiddel. Det gjelder både tildeling av SAK-midler og tildelinger gjennom Forskningsrådet. Forskningsrådet har de siste årene innført krav om samarbeid og arbeidsdeling i de fleste av sine store virkemidler.

Departementet har hjemmel i UH-loven til å legge driften av nasjonale fellesoppgaver til en institusjon, uten at institusjonens egne styringsorganer har ansvaret for den faglige virksomheten. Samordna opptak (SO), Norgesuniversitetet (NUV), BIBSYS, Artsdatabanken og CRISTin (Current Research Information System in Norway) er enheter som er organisert

⁵ (http://www.uhr.no/aktuelt_fra_uhr/arbeidsgruppe_-_sensurordninger)

etter denne lovbestemmelsen. Departementet er også eier av flere aksjeselskap, blant annet Uninett.

I tillegg har departementet følgende underordnede organer: Senter for internasjonalisering av utdanning (SIU), NOKUT og Forskningsrådet. Disse har flere ulike roller, blant annet som programforvalter og kvalitetsutvikler. NOKUT er i tillegg tilsynsmyndighet.

KD har pålagt institusjonene å opprette Råd for samarbeid med arbeidslivet (RSA). Helse- og omsorgsdepartementet har pålagt helseforetakene å opprette samarbeidsorganer med universiteter og høyskoler, og institusjonene er i praksis pålagt å delta. Rådene fra disse organene vil påvirke styrets handlingsrom i fagstrategiske prioriteringer.

Regjeringen skal legge fram en stortingsmelding om struktur i høyere utdanning våren 2015, og har iverksatt prosesser i samarbeid med sektoren. Målet med strukturendringene er økt kvalitet.

3.2.4 Etatsstyring og styringsdialog

Prinsipper for styring i staten (i Norge)

Reglementet for økonomistyring i staten fastsetter de grunnleggende styringsprinsippene for styring av statlige virksomheter og forvaltningen av statlige tilskuddsordninger. Disse grunnleggende styringsprinsippene omtales gjerne som mål- og resultatstyring (MRS), risikostyring og intern kontroll.

§ 4 sier at alle virksomheter skal "fastsette mål og resultatkrav innenfor rammen av disponible ressurser og forutsetninger gitt av overordnet myndighet, sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, ressursbruken er effektiv og at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler, herunder krav til god forvaltningsskikk, habilitet og etisk adferd, sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag". Departementene skal også fastsette overordnede mål og styringsparametre for underliggende virksomheter.

§ 8 sier at departementet for den enkelte tilskuddsordning skal "beskrive mål, kriterier for måloppnåelse og tildelingskriterier samt fastsette bestemmelser om oppfølging og kontroll".

§ 16 sier at både departementer og andre statlige virksomheter "skal sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater".

Kunnskapsdepartementet fastsetter overordnede mål og styringsparametre for universiteter og høyskoler, jf. kravene i Reglementet for økonomistyring i staten (se boks). De overordnede målene (sektormålene) skal være langsiktige, og gi en stabil ramme som institusjonene kan utvikle egne strategier og planer innenfor. Departementet har revidert målstrukturen for universiteter og høyskoler for å tydeliggjøre regjeringens mål og prioriteringer, og fastsatt fire sektormål fra 2015. Styringsparametrene fra departementet settes på områder der institusjonene skal ha særskilt oppmerksomhet på resultatutviklingen. Disse områdene vil også ha særskilt oppmerksomhet i styringen fra departementet. Departementet tar sikte på å fastsette nye styringsparametre fra 2016 etter en dialog med sektoren (Orientering om forslag til statsbudsjett 2015 for universiteter og høyskoler).

Sektormålene og styringsparametrene er en viktig del av tildelingsbrevene til de statlige institusjonene og tilskuddsbrevet til de private. Tildelingsbrevene og tilskuddsbrevet gir også informasjon om regjeringens prioriteringer, budsjettvedtak og forutsetninger for bruken av midlene og andre føringer. Se også omtale under 3.2.5 Finansiering.

Universiteter og høyskoler gir en årlig rapport til Kunnskapsdepartementet, som også publiseres på departementets nettsider. I årsrapporten skal statlige universiteter og høyskoler presentere sin profil og virksomhetsmål innenfor de overordnede sektormålene som er satt fra departementet. Departementet forventer at de private høyskolene i rapporteringen viser hvilken profil og utviklingsstrategi høyskolen har. Årsrapporten skal inneholde resultater, analyse og vurderinger av måloppnåelse. Årsrapporten omfatter også styrets beretning og årsregnskapet, samt omtale av styring, kontroll og framtidsutsikter, jf. Reglement for økonomistyring i staten.

De statlige universitetene og høyskolene får et årlig tilbakemeldingsbrev på profil, mål og resultater. Departementet har etatsstyringsmøter med styret for den enkelte statlige institusjon annet hvert år. Resultatene, strategiene og målene til institusjonene er sentrale temaer i styringsdialogen mellom departementet og styret for institusjonen. For de private institusjonene har departementet et årlig dialogmøte der alle de private høyskolene inviteres.

Departementet har også møter med enkeltinstitusjoner dersom det foreligger særskilte forvaltningsmessige saker, for eksempel merknader fra Riksrevisjonen. Det er for øvrig liten bruk av instruksjonsmyndighet i enkeltstående tilfeller, men det har vært benyttet overfor sektoren, for eksempel i forbindelse med innføring av nye grunnskolelærerutdanninger og avvikling av enkelte studietilbud organisert i utlandet i samarbeid med eksterne parter.

3.2.5 Finansiering

Stortinget bevilger hvert år midler til universiteter og høyskoler ved behandlingen av statsbudsjettet, og Kunnskapsdepartementet stiller bevilgningene til disposisjon gjennom tildelingsbrev til de statlige institusjonene og tilskuddsbrev til de private som mottar statstilskudd. Brevene gir blant annet informasjon om regjeringens prioriteringer, overordnede mål (sektormål) og føringer, budsjettvedtak og forutsetninger for bruken av midlene, jf. omtale under kap. 3.2.4.

Bevilgningen som institusjonene får, er i all hovedsak en rammebevilgning. Det innebærer at det ikke er øremerking av midler til ulike aktiviteter. Rammebevilgningen gir institusjonene et strategisk handlingsrom til å prioritere aktiviteter og områder de vil satse på for å medvirke til å nå sektormålene og egne virksomhetsmål.

Unntaket fra dette er at departementet øremerker antall rekrutteringsstillinger de forventer at institusjonene skal ha ansatt, og at de oppgir et måltall for forventet antall kandidater i enkelte av studieprogrammene (helse-, sosial og lærerutdanningene).

Innenfor rammebevilgningen er ca. 70 pst. langsiktige og strategiske midler mens ca. 30 pst. fordeles på grunnlag av oppnådde resultater innenfor utdanning og forskning. Se nærmere omtale av finansieringssystemet i kap. 3.3.

Bevilgning/statstilskudd utgjør ca. 77 pst. av de totale inntektene til universiteter og høyskoler. Se nærmere omtale av pengestrømmer i kap. 3.4.

Lokaler

Det store flertallet av institusjonene er underlagt Statsbyggs husleieordning, dvs. at de i hovedsak leier lokalene av Statsbygg i langsiktige leieavtaler. Sju institusjoner (UiO, UiB, NTNU, UiT, NMBU, NHH, NIH) er selvforvaltende, og eier i hovedsak egne bygninger.

Nybygg og større rehabiliteringer finansieres over statsbudsjettet. Det er vanlig at institusjonene underlagt Statsbyggs husleieordning får økt bevilgning tilsvarende en andel av økt husleie (de siste årene om lag 75 pst. av økt husleiekostnad).

Mindre nybygg og rehabiliteringer håndteres som regel under Statsbyggs kurantprosjektordning. Det vil si at institusjonene selv gir oppdraget til Statsbygg, og institusjonene må selv finansiere husleieøkningen innenfor egne budsjettrammer. Kurantprosjekter over 50 mill. kroner må godkjennes i regjeringen.

Også de selvforvaltende institusjonene kan benytte seg av Statsbyggs kurantprosjektordning. De selvforvaltende institusjonene har ansvar for vedlikehold av egen bygningsmasse, og har mulighet til å gjennomføre rehabiliteringsprosjekter av betydelig størrelse i egen regi. Institusjonene har imidlertid ikke låneadgang. Også de selvforvaltende institusjonene vil derfor være avhengig av finansiering over statsbudsjettet for større byggeprosjekter.

Institusjonene kan ved utløpet av leieavtaler eller ved økt behov også velge å inngå nye avtaler med andre utleiere enn Statsbygg. Leieavtaler på mer enn ti år og 80 mill. kroner i samlet leieforpliktelse må godkjennes av regjeringen.

Universitetsmuseer

De fem universitetene NTNU, UiB, UiO, UiS og UiT har universitetsmuseer med et betydelig nasjonalt ansvar for kulturminnevern og naturforvaltning. Museene skiller seg fra andre norske museer ved at de har et omfattende forskningsoppdrag i tilknytning til samlingene. De kan sammenlignes med nasjonal-/regionalmuseer i mange land, og har f.eks. et lovpålagt ansvar for å delta på arkeologiske utgravninger i egen region og for å ta imot og bevare objektene som graves fram. De har også ansvar for kulturhistoriske samlinger og forskning på disse (inkludert f. eks. Vikingskipshuset i Oslo og samisk kulturhistorie i Tromsø). Drift og forvaltning av museene finansieres som del av rammebevilgningen til disse universitetene.

3.2.6 Statistikk, forskning og undersøkelser

Virkemidler som analyse, statistikk, forskning og undersøkelser er også en viktig del av Kunnskapsdepartementets styring av sektoren. Institusjonene rapporterer en rekke data fra virksomheten til DBH. Dataene benyttes også i årsrapportene. Departementet setter ut forsknings- og evalueringsoppdrag om ulike deler av UH-institusjonenes virksomhet. Både NOKUT og Forskningsrådet gjennomfører evalueringer av enkelte fagområder.

Kunnskapsdepartementet har publisert en årlig tilstandsrapport om universiteter og høyskoler siden 2007. Rapporten presenterer de siste dataene for et bredt sett med indikatorer fra DBH og noen andre kilder, og presenterer nasjonal sammenligning av resultatene for universiteter og høyskoler på disse områdene. Rapporten inneholder også omtale av evalueringer eller relevant forskning. Både DBH og departementets rapport er offentlig tilgjengelig og statistikk og analyser er viktig bakgrunn for styringsdialogen. Åpenhet om sektorens arbeid og resultater anses å være en viktig kvalitetsdriver.

3.3 Beskrivelse av finansieringssystemet for universiteter og høyskoler

Rammefinansiering

Universiteter og høyskoler mottar en samlet rammebevilgning over Kunnskapsdepartementets budsjett, og har som nettobudsjetterte virksomheter selv fullmakt til å disponere innenfor denne rammen. Styret ved den enkelte institusjon har ansvar for å gjøre nødvendige prioriteringer for å nå målene som er fastsatt for UH-sektoren.

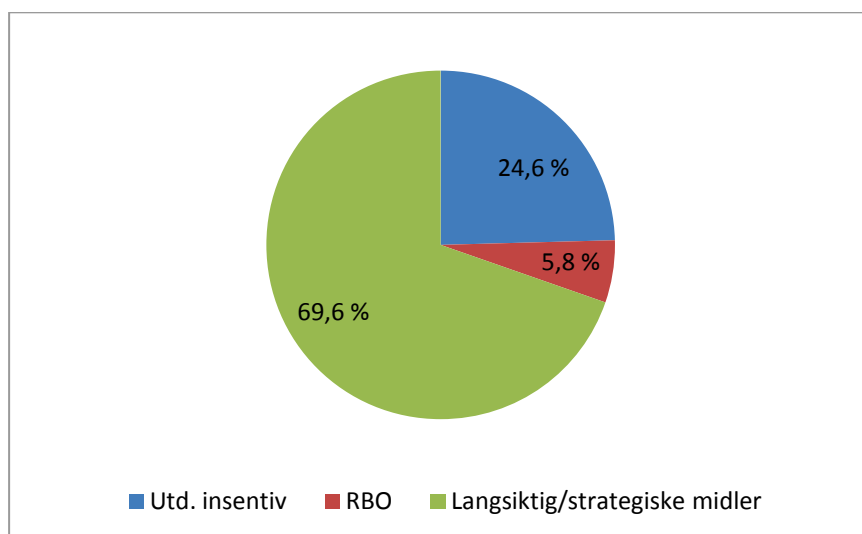
Finansieringssystemet fordeler statlige bevilgninger mellom institusjonene, og systemet er ikke ment å legge direkte føringer for fordeling av midler internt på institusjonene. Den enkelte institusjon vurderer selv om og i hvilken grad den vil benytte de nasjonale fordelingsmekanismene for utdanning og forskning i den interne fordelingen av midler. Videre er det opp til den enkelte institusjon å vurdere om den skal benytte egne insentiver for å støtte opp under sine strategier.

Rammebevilgningen omfatter både langsiktige og strategiske midler (basiskomponenten) og den resultatbaserte uttelling for utdannings- og forskningsresultater.

- De langsiktige og strategiske midlene bygger på særskilte prioriteringer (historiske og politiske) over tid for de ulike institusjonene, og utgjør på sektornivå i underkant av 70 pst. av samlet rammebevilgning i budsjettet for 2015, jf. Figur 3.1. I gjennomsnitt utgjør de langsiktige og strategiske midlene (basiskomponenten) 70 pst. for statlige institusjoner og 56 pst. for private institusjoner med statstilskudd.
- Resultatbasert uttelling tar utgangspunkt i resultater innenfor utdanning og forskning fra to år tidligere, og utgjør på sektornivå i underkant av 25 pst. (utdanning) og snau seks pst. (forskning = resultatbasert omfordeling (RBO)) av samlet rammebevilgning i budsjettet for 2015, jf. Figur 3.1
- Forholdet mellom langsiktig og strategisk bevilgning, utdanningsinsentiver og forskningsinsentiver varierer mellom institusjonene.

Figur 3.1 Fordeling mellom langsiktig og strategisk bevilgning, utdanningsinsentiver og forskningsinsentiver (RBO) i budsjett 2015.

Statlige og private universiteter og høyskoler.



Kilde: Orientering om forslag til statsbudsjettet 2015 for universiteter og høyskoler

Resultatbasert uttelling

For den regelstyrte, resultatbaserte uttelling legger departementet vekt på at insentivene skal stimulere til bedre resultater i sektoren, og at de skal være nøytrale mellom institusjoner og fagområder. Den resultatbaserte uttelling i finansieringssystemet gjenspeiler hvilke resultater den enkelte institusjon har oppnådd på de ulike indikatorene. Insentivene skal stimulere institusjonene til å forbedre sine resultater. Størrelsen på uttelling sier ikke noe om hvor stor andel av bevilgningen departementet forventer at institusjonene skal benytte på hhv. utdanning og forskning. Den resultatbaserte uttelling inngår på lik linje med de

strategiske midlene i den samlede rammen institusjonene har til rådighet for sine prioriteringer.

De regelstyrte delene av finansieringssystemet er hovedsakelig likt for statlige og private institusjoner.

Utdanningsinsentivene

Utdanningsinsentivene skal premiere institusjoner som gir utdanning av høy kvalitet og som får studentene til å lykkes i sine studieløp. Samtidig skal insentivene legge til rette for at institusjonene raskere kan omstille kapasitet ved å tilpasse studietilbud i tråd med studentenes ønsker og samfunnets behov for kompetanse. Insentivene skal også stimulere til økt internasjonal studentutveksling. Utdanningsinsentivene har en åpen budsjettramme for sektoren og den enkelte institusjon, og bevilgningen er basert på oppnådde resultater. Dette innebærer at hvis en institusjon forbedrer sine resultater, får den økning i bevilgningen.

Det er én indikator knyttet til avlagte studiepoeng og én indikator knyttet til antall utvekslingsstudenter:

- *Antall avlagte studiepoengsenheter (SPE)*
Uttellingen beregnes på grunnlag av endring i antall avlagte 60-studiepoengsenheter (SPE)⁶. For at insentivstyrken skal være omtrent like sterk uavhengig av fag, er utdanningene delt inn i seks kategorier (A-F) med satser som gjenspeiler ulik grad av undervisnings- og utstyrsintensitet. Uttellingen tilsvarer 40 pst. av satsen for den aktuelle kategorien, jf. Tabell 3.1 .
- *Antall inn- og utreisende utvekslingsstudenter*
Uttellingen beregnes på grunnlag av endring i antall inn- og utreisende utvekslingsstudenter med avtaler som har minst tre måneders varighet. Uttellingen tilsvarer en fast sats per student.

Tabell 3.1 Kategorier og satser for utdanningsinsentivene i 2015 (tall i kroner).

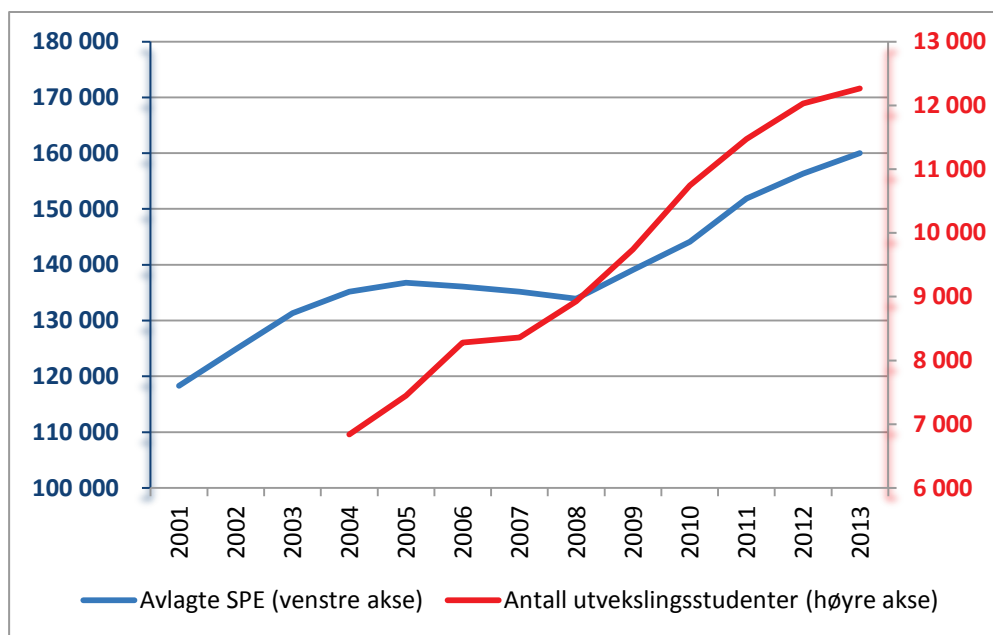
Kategori	Utdanning	Uttelling (40 pst.)	Strategisk tildeling (60 pst.)	Sum
Kategori A	Kliniske utdanninger o.a.	145 000	218 000	363 000
Kategori B	Utøvende musikkutdanning, arkitektur- og designutdanninger o.a.	111 000	163 000	274 000
Kategori C	Realfag på høyere grads nivå o.a.	73 000	112 000	185 000
Kategori D	Samfunnsvitenskapelige og humanistiske fag på høyere grads nivå, grunnskolelærerutdanning, enkelte kostnadskreven helsefag- og faglærerutdanninger, samt praktiske mediefag	53 000	79 000	132 000
Kategori E	Helsefag-, lærer- og realfagsutdanninger på lavere grads nivå	44 000	67 000	111 000
Kategori F	Teorifag og sosialfaglige utdanninger på lavere grads nivå	36 000	55 000	91 000
Utvekslingsstudenter	Inn- og utreisende studenter			8 000

⁶ Studiepoengsenheter (SPE) benyttes i finansieringssystemet, og tilsvarer antall avlagte studiepoeng for en heltidsstudent i et normalt studieår, dvs. 60 studiepoeng (som dermed tilsvarer 1 SPE).

Institusjonene rapporterer antall avlagte studiepoeng og antall utvekslingsstudenter til DBH. I budsjettet for 2015 legges innrapporterte tall for 2013 til grunn og sammenlignes med innrapporterte tall fra 2012.

- Eksempel: Uttelling for avlagte studiepoeng i 2015-budsjettet er beregnet ved at satsen (40 pst.) for den enkelte kategori er multiplisert med differansen mellom antall avlagte studiepoengsenheter og utvekslingsstudenter fra 2012 til 2013. Institusjonenes resultatbaserte uttelling økes/reduseres dersom en institusjon økte/reduserte faktisk avlagte studiepoeng og/eller antall utvekslingsstudenter i 2013 sammenlignet med 2012.

Figur 3.2 Studiepoengsenheter og utveksling 2001-13. Antall.



Kilde: DBH og Orientering om forslag til statsbudsjett fra Kunnskapsdepartementet

Satsene benyttes også når det opprettes nye studieplasser med grunnfinansiering tildelt gjennom økte langsiktige og strategiske midler. Det foreligger ikke noe måltall for antall studenter/studiepoeng ved den enkelte institusjon, ut over kandidatkrav knyttet til enkelte helsefag og lærerutdanninger. Dimensjonering styres i utgangspunktet av det enkelte institusjonsstyre. Ved politisk vedtak om økt bevilgning til nye studieplasser mottar institusjonene 60 pst. av gjeldende sats ved tildeling av studieplasser, mens de resterende 40 pst. av satsen utbetales basert på resultater (avlagte studiepoeng) to år etter. Økte langsiktige og strategiske midler utbetales på bakgrunn av politiske vedtak hvert budsjettår, mens uttelling for avlagte studiepoeng er en regelstyrt ordning innenfor en åpen budsjettamme. Institusjonene får uttelling for alle avlagte studiepoeng, men med fratrekk for ekstern finansiering av utdanningstilbudet (se for øvrig kap. 6.3.3 for drøfting knyttet til måltall for finansierte SPE, som lå til grunn for innføring av dagens finansieringsmodell).

Forskningsinsentivene

Forskningsinsentivene skal stimulere til økt forskningsaktivitet og omfordele ressurser til institusjoner med forskningsmiljøer som oppnår gode resultater. Forskningsinsentivene har en lukket budsjettamme for sektoren og beregnes som en resultatbasert omfordeling (RBO) mellom institusjonene. Dette innebærer at uttellingen for den enkelte institusjon vil avhenge av institusjonens egne resultater sammenlignet med de andre institusjonenes resultater.

Ettersom de totale midlene som fordeles har en fast ramme og resultatene for sektoren som helhet varierer fra år til år, vil satsen per indikator også variere fra år til år. Uttellingen beregnes på grunnlag av institusjonenes oppnådde resultater på følgende indikatorer:⁷

- *Doktorgradskandidater, kandidater fra Program for kunstnerisk utviklingsarbeid og samarbeid om doktorgradsutdanning (utgjør 30 pst. av total RBO-pott)*
For hver doktorgradskandidat som disputerer og hver kandidat fra Program for kunstnerisk utviklingsarbeid som fullfører, får institusjonene uttelling i finansieringssystemet. Dette skal stimulere institusjonene til å utvikle og gjennomføre kvalitativt gode doktorgradsutdanninger som fører fram til ferdige kandidater. Institusjoner som har ansatte (stipendiater eller andre faglige ansatte) som disputerer ved en annen norsk institusjon, får en uttelling på 20 pst. av den ordinære doktorgradsuttellingen.
- *Tildeling fra EUs rammeprogram for forskning, og fra definerte programmer/aktiviteter (randsoneaktiviteter) tilknyttet dette (utgjør 18 pst. av total RBO-pott)*
Institusjonene får uttelling for midler som de erverver seg fra EUs rammeprogram for forskning og definerte randsoneaktiviteter tilknyttet dette. Dette skal stimulere universiteter og høyskoler til å konkurrere på den europeiske forskningsarenaen. Midler fra andre kilder enn EUs rammeprogram for forskning samt de definerte randsoneaktivitetene gir ikke uttelling i EU-indikatoren.
- *Tildeling fra Norges forskningsråd og regionale forskningsfond (utgjør 22 pst. av total RBO-pott)*
Institusjonene får uttelling for midler som de erverver seg fra Norges forskningsråd og fra de regionale forskningsfondene. Dette skal skjerpe den nasjonale konkurransen om forskningsmidler og stimulere universiteter og høyskoler til forskning av høy kvalitet og relevans.
- *Vitenskapelig publisering (utgjør 30 pst. av total RBO-pott)*
Indikatoren for vitenskapelig publisering skal stimulere til mer publisering og økt kvalitet på det som publiseres. Indikatoren har to nivåer, der vitenskapelig publisering i høyt anerkjente kanaler gir høyere uttelling enn annen publisering. Bøker gir høyere uttelling enn artikler, og uttellingen skal også korrigeres for antall forfattere per publikasjon. Kunnskapsdepartementet har gitt ansvaret for forvaltning og utvikling av publiseringssystemet til Universitets- og høyskolerådet (UHR).

Satsene framkommer ved å fordele den totale RBO-rammen på de fire indikatorene, og deretter deles hver av de fire omfordelingspottene på rapporterte resultater fra institusjonene. Ettersom rammen som omfordeles ligger fast, mens de rapporterte resultatene endres fra et år til neste, vil satsene variere fra år til år. I Tabell 3.2 er satsene for årene 2006-15 oppgitt.

⁷ I forbindelse med Stortingets behandling av budsjett for 2015 ble EU-indikatoren økt uten tilsvarende økning av de andre indikatorene i RBO, slik at den prosentvise andelen av total RBO-pott – som oppgis ovenfor – ikke lenger er helt korrekt.

Tabell 3.2 Indikatorsats per. år i RBO 2006–15, nominelt i kroner

Budsjettår	Dr. grad	EU	NFR	Vit. publ.	total RBO (i 1 000 kr)
2015	336 669	1,04	0,17	34 924	1 789 918
2014	340 313	1,39	0,17	33 267	1 684 322
2013	338 811	1,08	0,15	31 948	1 530 746
2012**	370 215	1,36	0,15	33 876	1 484 845
2011	376 956	1,75	0,13	34 200	1 437 289
2010	337 407	1,87	0,14	36 239	1 394 073
2009	394 873	1,99	0,14	38 546	1 350 846
2008	430 472	2,13	0,15	40 369	1 293 914
2007	436 861	1,62	0,14	41 831	1 240 569
2006*	230 078	0,89	0,06	22 805	599 737

* Uttellingen ble halvert i 2006 for å redusere budsjetteffekten ved overgang til felles modell for alle institusjoner

** Vektingen mellom de ulike indikatorene ble endret som følge av evaluering av finansieringssystemet, og potten til NFR økte på bekostning av potten til EU

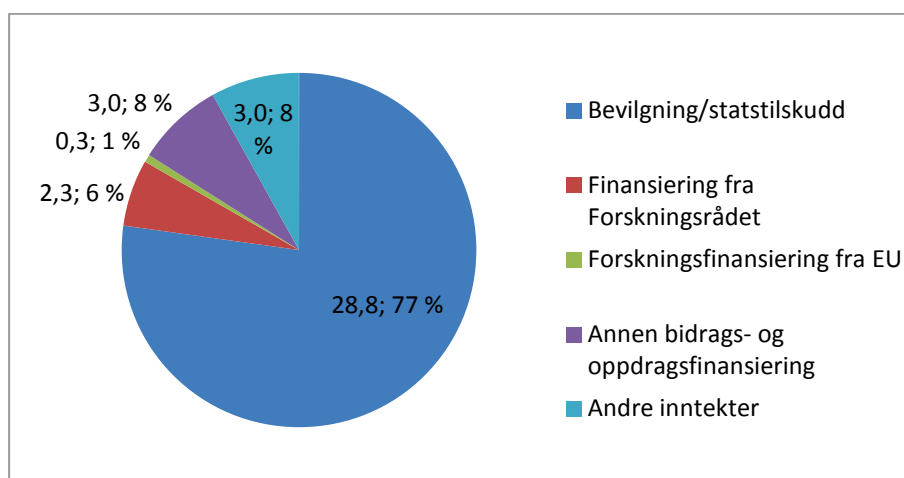
3.4 Pengestrømmer – universiteter og høyskoler

3.4.1 Finansiering av samlet aktivitet ved universiteter og høyskoler

Inntektene til statlige universiteter og høyskoler har økt fra 21,9 mrd. til 34,6 mrd. kroner i perioden 2004-13. Medregnet de private høyskolene som får statstilskudd, var inntektene 37,3 mrd. kroner i 2013. Statlige institusjoner står for ca 93 pst. av inntektene.

Inntektene til universiteter og høyskoler kommer fra bevilgning/statstilskudd, forskningsfinansiering fra Forskningsrådet og EU, finansiering fra annen bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet og andre inntekter, for eksempel salgs- og leieinntekter eller studieavgifter.

Figur 3.3 Driftsinntekter for statlige universiteter og høyskoler og private høyskoler som mottar statstilskudd, regnskapsåret 2013. Tall i mrd. kroner og pst. av totale driftsinntekter.



Kilde: DBH

Bevilgning/statstilskudd omfatter bevilgning over Kunnskapsdepartementets budsjett og tilskudd og overføringer fra andre departementer. I 2013 var bevilgning/statstilskudd regnskapsført ved universiteter og høyskoler på 28,8 mrd. kroner, noe som utgjør ca 77 pst. av driftsinntektene, jf. Figur 3.3. Statlige institusjoner står for ca 96 pst.

Andelen bevilgning/statstilskudd av totale driftsinntekter har økt med om lag tre prosentpoeng siden 2007. Dette skyldes hovedsakelig midler til nye studieplasser. Realveksten i inntekt fra bevilgninger for den statlige sektoren har vært ca 22 pst. siden 2004.

Andre inntekter gjelder for eksempel salgs- og leieinntekter eller studieavgifter, og utgjør 3 mrd. kroner i 2013. Andelen av totale driftsinntekter er på noenlunde samme nivå som tidligere. 1,45 mrd. kroner gjelder de private institusjonene og stammer i hovedsak fra studie- og eksamensavgifter. Handelshøyskolen BI står for ca 78 pst. eller 1,05 mrd. kroner av inntektene fra studie- og eksamensavgifter.

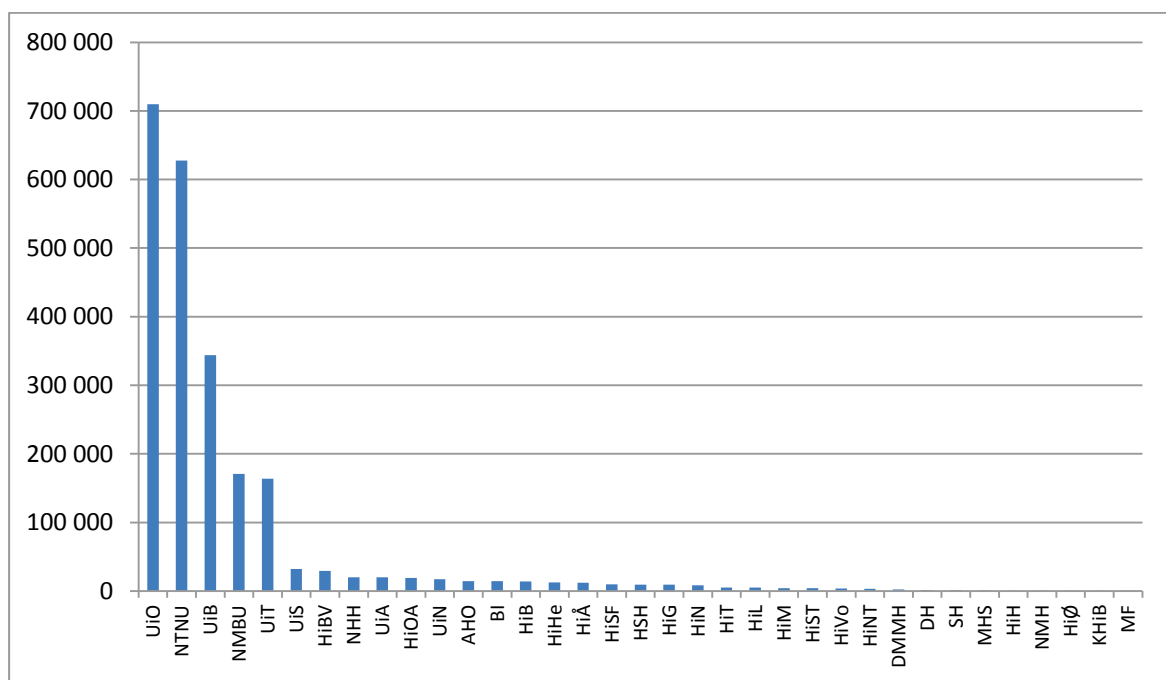
Annen bidrags- og oppdragsfinansiering (dvs. utenom forskningsfinansiering fra Forskningsrådet og EU) var på 3 mrd. kroner i 2013, noe som utgjør åtte pst. av driftsinntektene. De statlige institusjonene står for 97 pst. Annen bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet kan omfatte forskning, kunstnerisk og faglig utviklingsarbeid og utdanningsvirksomhet. Det har vært en nedadgående trend i andelen annen bidrags- og oppdragsfinansiering i forhold til samlede driftsinntekter siden 2004.

Forskningsfinansiering fra Forskningsrådet og EU er regnskapsført ved universiteter og høyskoler med totalt 2,5 mrd. kroner i 2013, og er i all hovedsak ved de statlige institusjonene. Denne forskningsfinansieringen utgjør en ganske stabil andel av totale driftsinntekter over tid (ca sju pst.). Nedenfor ser vi litt nærmere på finansieringen fra Forskningsrådet og EU hver for seg.

3.4.2 Finansiering fra Forskningsrådet

I 2013 mottok universiteter og høyskoler 2,2 mrd. kroner fra Forskningsrådet.

Figur 3.4 Midler fra Forskningsrådet per institusjon 2013 i 1000 kr.



Kilde: DBH

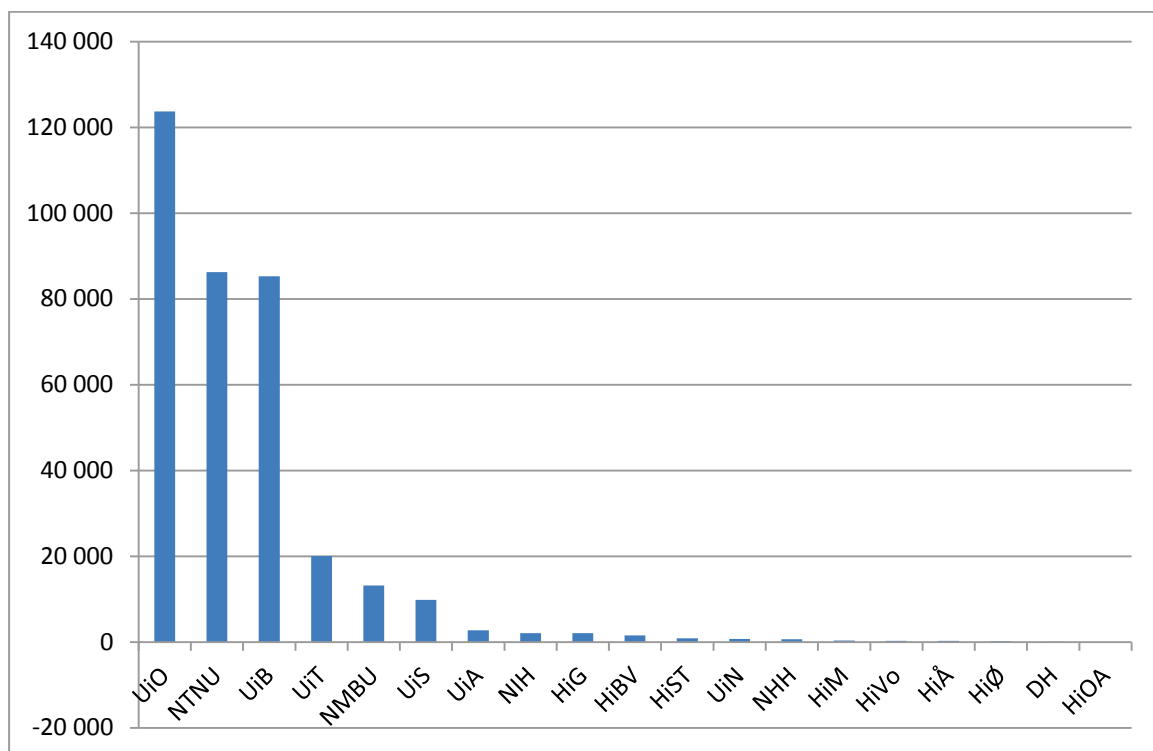
I alt 35 av UH-institusjonene mottok i 2013 midler fra Forskningsrådet. Midlene er i stor grad konsentrert om de tre største universitetene. NTNU, UiB og UiO hentet i fjor ut nesten 1,7 mrd. kroner fra Forskningsrådet, tilsvarende en andel på 73 pst. av midlene til UH-sektoren. Konsentrasjonen av midlene fra Forskningsrådet er dermed ikke like sterk som for EU-midlene, se nedenfor. Også Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU) og UiT mottar betydelige beløp fra Forskningsrådet, og langt flere høyskoler henter inn inntekter fra denne kilden enn fra EUs rammeprogram for forskning.

Fem av høyskolene hadde mer enn 10 mill. kroner i forskningsrådsinntekter i 2013, og de nå sammenslåtte høyskolene i Buskerud og Vestfold hentet inn om lag 30 mill. kroner, nesten like mye som UiS, og langt mer enn UiA og UiN. Det at høyskolene lykkes bedre i Forskningsrådet enn i EU, henger blant annet sammen med at Forskningsrådet har egne programmer av særlig relevans for eller særskilt rettet mot høyskolene.

3.4.3 Finansiering fra EU

Fra EUs rammeprogram for forskning mottok universiteter og høyskoler 350 mill. kroner i 2013.

Figur 3.5 Midler fra EUs rammepgm. for forskning per institusjon 2013 i 1000 kr.



Kilde: NSD DBH

De tre største universitetene NTNU, UiB og UiO hentet inn ca. 84 pst. av UH-sektorens inntekter fra EUs rammeprogram for forskning i 2013, tilsvarende 285 mill. kroner. Det innebærer at EU-midlene, i enda større grad enn midlene fra Forskningsrådet, er konsentrert om de største og mest forskningsintensive institusjonene, jf. Figur 3.5. Også UiT, NMBU og UiS hentet inn forskningsmidler av et visst omfang fra EU i 2013.

Selv om flertallet av høyskolene ikke mottok midler fra EUs rammeprogram for forskning i 2013, er det mulig å oppnå gjennomslag for gode forskningsmiljøer ved høyskolene. IKT-miljøet ved Høgskolen i Gjøvik er et eksempel på et spissmiljø fra høyskolene som har fått

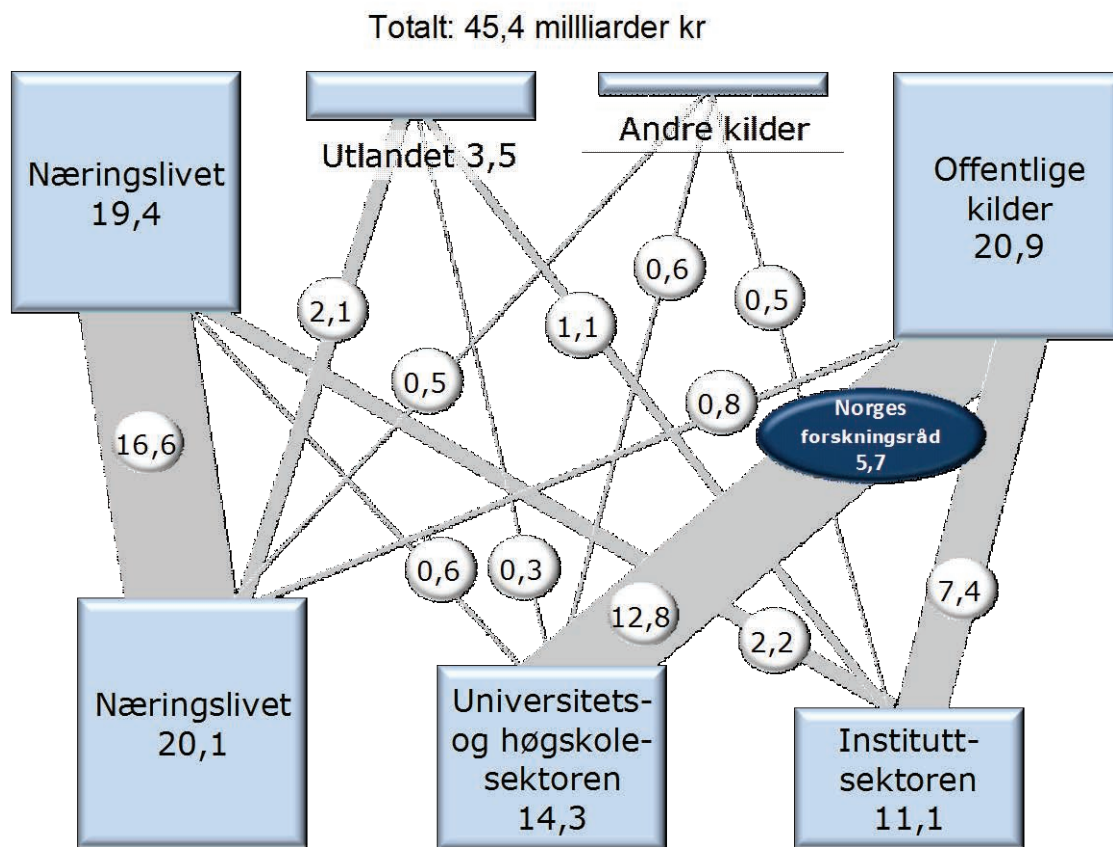
gjennomslag i rammeprogrammet. Hvis UH-sektoren skal lykkes med strategien for Horisont 2020, er det nødvendig at flere av de beste miljøene både ved universiteter og høyskoler henter inn midler fra programmet.

3.4.4 FoU-finansieringen til UH-sektoren sammenlignet med andre sektorer

Forskning og utviklingsarbeid (FoU) utføres primært i fire sektorer/institusjonstyper: Næringslivet, universiteter og høyskoler, instituttsektoren og helseforetak. I 2011 ble det utført FoU i næringslivet for 20,1 mrd. kroner, ved universiteter og høyskoler for 12 mrd. kroner, i instituttsektoren 10,6 mrd. kroner og helseforetakene 2,8 mrd. kroner. Det vil si at ca 26 pst. av FoU i Norge utføres ved universiteter og høyskoler (Indikatorrapporten 2013).

Figur 3.6 viser hovedstrømmene i finansieringen av FoU i Norge fra finansieringskilde (boksene øverst i figuren), til utførende sektor (boksene nederst i figuren). Vi gjør oppmerksom på at tallene er fra 2011, men siden hovedbildet er relativt stabilt over tid, gir figuren likevel et riktig bilde av finansieringsstrømmene på overordnet nivå. I figuren vises universitets- og høyskolesektoren (UH-sektoren) inkludert universitetssykehusene.

Figur 3.6 FoU-finansiering etter finansieringskilde og utførende sektor 2011.



Kilde: NIFU/Indikatorrapporten

Sammenligner vi UH-sektoren med instituttsektoren, ser vi av figuren at UH-sektoren mottar en større andel av sine FoU-midler fra det offentlige (inkl. Forskningsrådet), og en mindre andel fra næringslivet og utlandet, enn instituttsektoren. Sammenligner vi UH-sektoren med næringslivet, ser vi av figuren at mens UH-sektoren mottar hoveddelen av finansieringen fra offentlige kilder, er næringslivet for en stor del selvfinansierende på FoU.

3.5 Kostnadskartlegging

NIFU, i samarbeid med Deloitte, gjennomførte i 2014 en kostnadskartlegging i UH-sektoren på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet (Reiling m.fl. 2014). Hensikten med oppdraget var ifølge mandatet å vise hvordan regnskapsførte kostnader fordeler seg på ulike deler av kjernevirksomheten, for så å analysere kostnadsforskjeller mellom institusjoner og ulike utdanninger. Formålet med rapporten er å danne et datagrunnlag som kan brukes i ekspertgruppens arbeid, og i Kunnskapsdepartementets videre arbeid med nytt finansieringssystem.

Kostnadsdata er hentet fra 2013-regnskapet, og tidsbruksanalysene for vitenskapelig ansatte er fra 2005 og 2011. I analysen inngår 23 av de statlige eide institusjonene⁸ og en privat høyskole⁹, totalt dekker de om lag 75 pst. av studentmassen.

Resultater av kostnadskartleggingen

Rapporten argumenterer for at UH-sektoren er dominert av offentlige tilbydere som forholder seg til sine budsjetter, og at kostnadsnivået vil påvirkes deretter. Institusjonene går ikke nødvendigvis inn for å levere sine tjenester på den mest kostnadseffektive måten, men vil forsøke å etablere fagmiljøer, gode støttefunksjoner og gode undervisningstilbud innenfor den rammen som er tildelt. Konsekvensen er at ressurstilfanget bak de ulike tilbudene varierer mye, og på måter som kan virke lite intuitive. Analysen bør derfor, ifølge forfatterne, ikke leses som en prisliste på hva ulike studier koster.

De gamle universitetene har et større innslag av forskning relativt til studentmasse, og kategoriseres som forskningstunge i rapporten. Dette speiles i kostnadsbildet. Når det gjelder forskning har UiS, NHH og NMBU en tidsbruk, og dermed et kostnadsbilde, som ligner på de gamle universitetene. UiN og UiA har en kostnadssammensetning som ligner mer på høyskolene. I rapporten er det ikke tatt hensyn til ulik fagsammensetning på institusjonene, og at ulike oppgaver vil bidra til kostnadsforskjeller mellom institusjoner.

En analyse av regnskapstall kan ikke skille mellom faglig kvalitet og produktivitet. Høy produktivitet, i form av høy undervisningsbelastning per vitenskapelig ansatt og stor klassestørrelse, kan være en kvalitetsfaktor for effektiv drift, men det er likevel ikke gitt at den faglige kvaliteten er høyere. Tvert i mot kan det være at høy faglig kvalitet har sammenheng med lav produktivitet. Disse aspektene er ikke behandlet i rapporten, og det er dermed ikke gitt at ulike institusjoner og utdanninger er direkte sammenlignbare.

Kostnadsfordeling på ulike deler av virksomheten

Rapporten påpeker at de gamle universitetene generelt har et høyere kostnadsnivå enn de øvrige institusjonene, noe som muliggjøres av ulik størrelse på basiskomponenten. Av de regnskapsførte kostnadene benyttes mellom 26 og 38 pst. til administrasjon ved institusjonene. Det er ingen klar sammenheng med institusjonstype og antall studenter ved institusjonen. Stab- og støttekostnader per student ved de gamle universitetene og NMBU er om lag det dobbelte av kostnadsnivået ved høyskolene. Gjennomsnittlig stab- og støttekostnader per vitenskapelige årsverk er mer like mellom institusjonstypene.

Videre fordeles kostnader knyttet til faglig aktivitet: undervisning, forskning og formidling. På tvers av alle institusjonene oppgir de vitenskapelig ansatte at deres tid i hovedsak går til

⁸ Statlige institusjoner som ikke er inkludert: de vitenskapelige høyskolene (med unntak av NHH), Høgskolen Stord/Haugesund, Høgskolen i Nord-Trøndelag og Høgskolen i Hedmark.

⁹ Diakonhjemmet høyskole

undervisning og forskning. Dette medfører at kostnadene knyttet til faglig aktivitet i hovedsak fordeler seg på undervisning og forskning. Andelen kostnader knyttet til undervisning og forskning varierer fra 70 pst. (Høgskolen i Narvik) til 92 pst. (Høgskulen i Sogn og Fjordane). Kostnader til formidling varierer mellom én og seks pst. De ansattes tid brukt på administrasjon og annet koster for høyskolene fra sju til 27 pst. av samlet bevilgning, mens for universitetene varierer kostnaden fra åtte til 14 pst.

FoU-kostnadene er generelt høyere ved de gamle universitetene enn ved høyskolene. For de forskningstunge institusjonene er FoU-kostnader per faglige årsverk og per student økende med antallet studenter og vitenskapelige ansatte. Ved høyskolene er ikke disse sammenhengene påvist.

Utdanningskostnadene er høyere ved de gamle universitetene, blant annet som følge av færre studenter per faglige årsverk og en relativt lavere undervisningsbyrde (knyttet til at de i snitt benytter mer tid til forskning). Utdanningskostnadene er nærmere 100 000 kroner per student ved UiB, mens tilsvarende kostnader ved Høgskolen i Lillehammer ligger i overkant av 20 000 kroner. Forskjell i fagsammensetningen ved de ulike institusjonene vil påvirke utdanningskostnadene. Mer spesialiserte utdanninger vil kreve spesialrom og utstyr, samt at det kan være kapasitetsbegrensninger på klassestørrelse. I tillegg vil institusjoners praksis rundt opptak ”på marginalen” kunne påvirke utdanningskostnadene.

Kostnadsfordeling på ulike utdanninger

Gjennomsnittskostnaden for et avlagt studiepoeng i sektoren beregnes til 3 110 kroner i 2013 (Reiling m.fl. 2014). For en heltidsstudent med normert studieprogresjon (60 studiepoeng) tilsvarer dette en kostpris på 186 000 kroner per år. I kostnadene ligger utdanningskostnader og kostnader til stab og støtte, eksklusiv kostnader til areal.

Høyskolene og de nye universitetene har en gjennomsnittskostnad på 1 902 kroner per avlagte studiepoeng og de gamle universitetene 4 708 kroner. Over 45 pst. av kostnadsforskjellen forklares med ulik undervisningsbelastning. Deretter er det driftskostnader (18 pst.), stab- og støtte (tolv pst.), annet og klassestørrelse (elleve pst.) som påvirker kostnadsforskjellene mest.

Tabell 3.3 oppsummerer de regnskapsførte kostnadene for den billigste og den dyreste tilbyderer av utdanning innenfor utvalgte fagområder, for henholdsvis høyskoler/nye universiteter og gamle universiteter.

Det er stor variasjon i kostnadene per avlagte studiepoeng innenfor ulike fagfelt og utdanninger. Blant institusjonene i utvalget er de gamle universitetene (og NMBU) de dyreste tilbyderne av utdanning. Den dyreste utdanningen på en høyskole er billigere enn den rimeligste universitetsutdanningen innenfor samme fagområde. Samtidig er det store kostnadsforskjeller internt i de to gruppene.

Produktivitetsforskjeller (ulik undervisningsbelastning (ansattes tid brukt på hhv. utdanning og forskning), klassestørrelse og andel ”stryk og konting”) utgjør de største kostnadsforskjellene mellom den billigste og dyreste tilbyderer av samme utdanning. På økonomistudiet forklarer klassestørrelse over 60 pst. av kostnadsforskjellen blant høyskoler/nye universiteter. Blant de gamle universitetene forklarer ulik undervisningsbelastning nærmere 70 pst. av kostnadsdifferansen mellom den billigste og dyreste tilbyderer av økonomifag. Basiskostnadene (lønns- og kompetanseforskjeller, drift, annet, stab- og støtte) er mer like mellom universiteter og høyskoler.

Tabell 3.3 Regnskapsførte kostnader for ulike typer utdanning (beløp i kroner)

		Høyskoler/nye universiteter			Gamle universiteter		
	Gj.snittlig kostnad per studiepoeng	Lavest kostnad	Høyest kostnad	Diff.	Lavest kostnad	Høyest kostnad	Diff.
Språkfag	2 947	1 337	3 004	125 %	3 189	3 762	18 %
Engelsk (3-årig)	3 005						
Økonomifag	1922	1 199	2 122	77 %	3 023	5 108	69 %
Siviløkonom (5-årig)	1 877						
Bachelor i økonomi	1 954						
Sykepleier (3-årig)	2 082	1 699	2 095	23 %			
Medisin (6-årig)	8 675				6 920	12 509	81 %
Ingeniørfag	3 836	1 743	2 846	63 %	4 754	6 649	40 %
IKT-ingeniør (3-årig)	3 518						
Lærerutdanning	2 433	1 714	2 847	66 %	3 072	4 044	32 %
Grunnskolelærer (4-årig)	1 968						

Kostnadsdrivere

Lønnskostnader identifiseres som den viktigste kostnadsdriveren i UH-sektoren. NIFU/Deloitte beregner at om lag 80 pst. av produksjonskostnadene i UH-sektoren er lønnskostnader (Reiling m.fl. 2014). I rapporten analyseres sammenhengen mellom lønnskostnader og de ulike produktivitetsvariablene. Det vises til en negativ sammenheng mellom lønnsnivå og undervisningsbelastning. Lønnskostnadene per studiepoeng er generelt høye for de gamle universitetene, noe som har sammenheng med at de ansatte leverer færre kurs (og forsker mer). Det synes å være en svak negativ samvariasjon mellom klassestørrelse og lønnskostnad, som innebærer at lønnskostnadene blir lavere med større klasser. Klassestørrelsen ved de gamle universitetene er ikke så ulik den ved høyskolene/nye universiteter, men lønnskostnaden per studiepoeng framgår som vesentlig høyere. Lønnskostnadene er økende i andelen stryk og konting. Det er en noe høyere andel stryk og konting ved de gamle universitetene sammenlignet med høyskolene/nye universiteter.

4 Diagnose

Ekspertgruppen har valgt å vurdere universitets- og høyskolesektoren med utgangspunkt i de målene som er oppført i mandatet. Dette innebærer at kapitlet ikke gir en fullstendig analyse av hele sektoren, men i hovedsak konsentreres om de aspektene der mandatet peker på at finansiering kan spille en rolle. En mer omfattende tilstandsvurdering av den norske universitets- og høyskolesektoren publiseres årlig av Kunnskapsdepartementet. KDs tilstandsrapport er brukt som gjennomgående kilde i dette kapitlet, i tillegg til andre refererte kilder. Kapitlet er strukturert i egne avsnitt om utdanning, forskning, internasjonalt samarbeid, differensiering, arbeidsdeling og profil, samt formidling og kunnskapsoverføring.

4.1 Utdanning

4.1.1 Utdanninger som gir kandidater på høyt internasjonalt nivå

Det er gjennomført grundige evalueringer av enkeltutdanninger, men det finnes ikke systematisk kunnskap og informasjon om læringsutbytte og faglig nivå ved alle studietilbudene som tilbys. Denne delen tar derfor først for seg utviklingen i enkelte innsatsfaktorer som er viktige for å kunne tilby utdanning av høy kvalitet. Deretter forsøkes det å si noe om den akademiske standarden og læringsutbytte ved å gjengi resultater fra brukerundersøkelser og evalueringer.

Mye tyder på at rammebetingelsene for å kunne gi utdanning av høy kvalitet har vært stabile, og kanskje forbedret seg noe siden Kvalitetsreformen. For eksempel har forholdstallet mellom antall studenter og faglige ansatte på sektornivå blitt noe lavere over tid, 11,8 i 2004 mot 11,2 i 2012. Det er likevel store variasjoner mellom institusjoner og utdanninger. Samtidig har den faglige kompetansen målt i andel faglig ansatte med førstestillingskompetanse og publiseringsvirksomheten økt kraftig. Det tyder på at sektorens forutsetninger for å gi forskningsbasert undervisning er styrket i løpet av de ti siste årene. Selv om det er stadig flere som tar høyere utdanning, kan det hevdes at inntakskvaliteten ikke har blitt svekket. Antall førstegangssøkere til høyere utdanning har økt med 22 pst. siden 2008, mens antall *kvalifiserte* førstegangssøkere har økt med 39 pst. Samtidig har poengsnittet for førsteprioritetssøkere ligget stabilt mellom 41 og 42 poeng i perioden 2007-12.

Karakterer er en indikasjon på studentenes læringsutbytte ved at de presumptivt sier noe om i hvilken grad de har tilegnet seg generelle og fagspesifikke kunnskaper og ferdigheter. En rapport fra Senter for økonomisk forskning (SØF) viser imidlertid tydelige forskjeller i karaktersetting mellom institusjonene (Strøm m.fl. 2013). Ifølge SØF varierer praksisen så mye at karakternivået gir begrenset informasjon om studentenes ferdigheter. Forskerne finner ingen sammenheng mellom inntaksgrunnlaget ved institusjonene og gjennomsnittlige eksamenskarakterer. Karakterer kan dermed være en svak indikator for utvikling i studentenes ferdigheter, gitt dagens kvalitetssikringssystem.

NIFUs kandidatundersøkelse 2013 viser at studentene har en positiv helhetsvurdering av utdanningen, men at det er varierende tilfredshet med undervisningskvalitet og tilbakemelding/veiledning (Arnesen m.fl. 2014). NOKUTs Studiebarometer bekrefter at mange studenter opplever mangelfull oppfølging og veiledning. De faglige ansatte mener derimot at det i høy grad gis tilbakemeldinger til studentene, men i minst grad ved de gamle universitetene, og i mest grad ved de statlige høyskolene (Aamodt m.fl. 2014).

Innenfor noen fagfelt er en del studenter også misfornøyd med utdanningens relevans for arbeidslivet, herunder humanistiske fag og idrettsfag. Særlig fornøyde er studentene på

vitenskapelige høyskoler og innenfor økonomisk-administrative fag. Et flertall av studentene sier seg også fornøyd med det faglige innholdet i utdanningen, og med læringsutbyttet hva gjelder selvstendig arbeid, teoretisk kunnskap og skriftlig kommunikasjonsevne. Langt færre er fornøyd med det de etter endt utdanning har tilegnet seg av yrkesspesifikk kunnskap og muntlig kommunikasjonsevne (Arnesen m.fl. 2014).

En undersøkelse blant faglige ansatte ved universiteter og høyskoler viser at de i undervisningen vektlegger å forberede studentene for arbeidslivet like mye som å forberede for videre studier, men at det er klare forskjeller mellom fagområder og læresteder. Relevansaspektet vektlegges sterkere ved høyskolene enn ved de gamle universitetene, mens faglig høyt nivå vektlegges sterkest ved universitetene. Det legges betydelig vekt på at studentene gjennomfører studiene, særlig der gjennomføringen er svakest. Nesten alle ansatte vektlegger å gi studentene størst mulig faglig innsikt og å opprettholde faglige standarder. Et flertall mener at studentene mangler tilstrekkelige forkunnskaper fra videregående utdanning. Størst misnøye er det i de studiene som har det minst selektive opptaket, samt i matematikk og naturfag (Aamodt m.fl. 2014).

Det er store variasjoner mellom fagområder og stillingsnivå om studentene involveres i FoU-prosjekter, og om de ansatte formidler egen forskning til studentene. De som jobber i forskergrupper, er noe mer positive til å involvere studenter. Formidling av egen forskning skjer i stor grad uavhengig av utdanningens nivå. Rapportens konklusjon er at forskningsbasert undervisning i betydelig grad er en realitet i norsk høyere utdanning (Aamodt m.fl. 2014).

Mange ansatte opplever at den faglige ledelsen gir lite tilbakemelding på undervisningen, og det er liten tiltro til kvalitetssikringssystemets betydning for utdanningskvaliteten. Et klart flertall mener at læringsutbyttebeskrivelsene er et nyttig virkemiddel, både for tilrettelegging av pensum, for egen undervisning og veiledning og for vurdering av studentenes prestasjoner. Det er også utbredt tilfredshet med den administrative støtten (Aamodt m.fl. 2014).

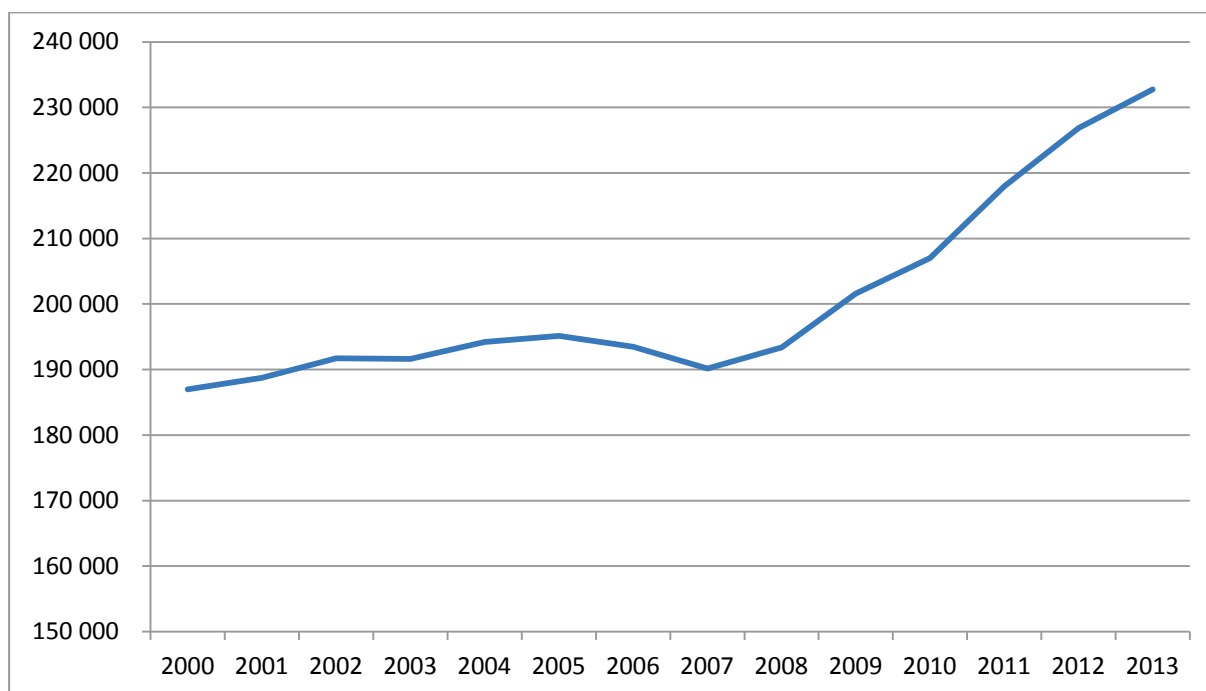
NOKUT mener at virkemidlene for å styrke kvalitet i utdanning, både de økonomiske og andre, er svakere enn virkemidlene for å styrke kvalitet i forskning. Av generelle kvalitetsutfordringer i sektoren har NOKUT pekt på at forventinger om Kvalitetsreformens betydning for utdanningskvalitet ennå ikke er innfridd. Særlig på bachelornivået er det ifølge NOKUT mange steder fragmenterte programmer med svak indre sammenheng. En annen generell utfordring er at relevant, sammenlignbar informasjon om utdanningskvaliteten i ulike studier og ved ulike institusjoner, til nå har vært vanskelig tilgjengelig. NOKUTs forslag til ny tilsynsmodell vil blant annet forsøke å bidra med mer informasjon som kan bidra til mer benchmarking på tvers i sektoren (NOKUT 2014). I tillegg har Kunnskapsdepartementet i 2014 gitt NOKUT i oppdrag å utvikle og prøve ut et opplegg for sammenligning av norske studietilbud med tilsvarende studietilbud i utlandet gjennom fagfelleevaluering, i samarbeid med utenlandske kvalitetssikringsorganer.

4.1.2 Gjennomstrømming og frafall

Utdanningsinsentivene i dagens finansieringssystem inkluderer belønning for avlagte studiepoeng. Dette gir både et insentiv til å ta opp flere studenter for å utnytte ledig kapasitet, og til å få flere studenter raskere gjennom studieløpet. Totalt antall avlagte studiepoeng i høyere utdanning har økt med 22 pst. i perioden 2003-13. Økningen i antall avlagte studiepoeng er hovedsakelig på grunn av en økning i antall studenter, og skyldes dels økte ungdomskull og dels økt studietilbøyelighet. I perioden 2003-13 har antallet studenter økt med 20 pst., jf. Figur 4.1 I 2013 var det om lag 233 000 studenter i høyere utdanning, hvorav omtrent halvparten var bachelorstudenter, 15 pst. mastergradsstudenter og 10 pst. på årskurs.

Resten var på ulike andre programmer som ikke følger hovedstrukturen i gradssystemet, som for eksempel 5-årige integrerte mastere og lange profesjonsutdanninger.

Figur 4.1 Registrerte studenter finansiert over grunnbevilgningen høstsemesteret 2000-13. Antall.



Kilde: NSD DBH

Antall kandidater fra høyere utdanning har økt fra 31 874 i 2003 til 39 782 i 2013, tilsvarende en vekst på 25 pst. Kandidatproduksjonen har dermed vokst noe mer enn studiepoengproduksjonen i samme periode. Bachelorkandidater som har gått videre på mastergrad er medregnet i disse tallene hvis de har bedt om bachelorvitnemål. Det var imidlertid store svakheter ved rapporteringen av kandidattall i 2003, slik at tallene trolig viser en større økning enn det som er reelt. Veksten har vært størst i høyere grads kandidater. Tall fra SSB/StatRes viser at totalt antall høyere grads kandidater/mastere økte med over 50 pst. fra studieåret 2003/04 til studieåret 2011/12.

Avlagte studiepoeng per student har bare økt med om lag tre pst. (eller 1,5 studiepoeng) i perioden 2003-13. Hele forbedringen i avlagte studiepoeng skjedde i perioden fram til 2007. En student avla i gjennomsnitt 45,2 studiepoeng i 2013. Det er her viktig å presisere at det ikke er noe én til én forhold mellom fullføring på bachelor og master og studiepoengproduksjon, da studenter på årsstudier og andre korte programmer er inkludert.

Dersom vi ser på gjennomstrømming sammenlignet med kandidatproduksjon, er denne også lav. I overkant av 40 pst. av studentene gjennomfører en bachelorgrad på normert tid, mens i underkant av 40 pst. av studentene gjennomfører en mastergrad på normert tid. Når studentene får to år ekstra på seg, øker fullføringsgraden markert både på bachelor- og masternivå. Av de som startet på bachelorutdanning høsten 2008, hadde 72 pst. fullført innen fem år, mens 14 pst. av studentene var falt fra. Tilsvarende tall for master-kullet høsten 2009 var at 67 pst. fullførte innen fire år, mens 24 pst. var falt fra. I DBH finnes det ikke individbaserte data fra tidligere enn 2008-kullet. Det er derfor vanskelig å si om det har vært noen utvikling siden de første kullene etter ny gradsstruktur ble tatt opp i 2003. Andel fullførte på normert tid er stabilt for kullene etter 2008.

Gjennomføringsprosenten målt ved gjennomførte studiepoeng i forhold til planlagte studiepoeng har derimot økt betydelig, fra 75,8 pst. i 2004 til 82,8 pst. i 2007. Siden har den økt til 85,1 pst. i 2010 og 86 pst. i 2011, og deretter ligget relativt flatt. Dette tyder på at en del studenter ikke planlegger å være heltidsstudenter.

Tall fra SSB viser at blant ordinære heltidsstudenter var det 54 pst. som oppnådde 60 studiepoeng eller mer studieåret 2012/13. Dette er to prosentpoeng høyere enn forrige studieår og er den høyeste andelen som er registrert. Antall studiepoeng per heltidsstudent har ligget stabilt på mellom 51 og 52 studiepoeng fra 2004/2005 til 2012/2013. Tallene viser videre en klar sammenheng mellom foreldrenes utdanningsnivå og studentenes studieprogresjon. Blant alle registrerte studenter som hadde mor eller far med utdanning på grunnskolenivå som sin høyeste utdanning, hadde 26 pst. fullført 60 studiepoeng eller mer i løpet av året, mens blant dem som hadde foreldre med høyere utdanning, hadde 41 pst. fullført 60 studiepoeng eller mer. (<http://www.ssb.no/utdanning/statistikker/spuh>)

Strykprosenten har ligget relativt stabilt i perioden 2008-13 på rundt åtte pst. Ved innføringen av Kvalitetsreformen var den imidlertid 10,3 pst. Nedgangen i strykprosent kan indikere økt kvalitet med bakgrunn i bedre oppfølging eller flinkere studenter, men kan også indikere en mildere strykpraksis. Det var imidlertid ingen markant økning i bruk av de svakeste ståkarakterene etter reformen. Dette tyder på at institusjonene ikke har endret praksis, og ikke lar strykkandidater få laveste karakter istedenfor å stryke dem.

4.1.3 Relevans i høyere utdanning og samfunnets behov for kompetanse

Kvalitetsreformen skulle gi institusjonene fleksibilitet til å tilpasse seg nasjonale og regionale arbeidskraftsbehov, fordi institusjonene og studentene ble vurdert å være bedre i stand til å svare på behovene enn myndighetene, jf. omtale av dimensjonering under kap. 6.1.

Ifølge SSBs beregninger kommer etterspørselen etter personer med høyere utdanning til å øke med over 390 000 personer fra 2010 fram mot 2030. Av dette er over 300 000 personer knyttet til høyere utdanning opp til og med bachelornivå. På aggregert nivå er tilbudsveksten (av personer med høyere utdanning) sterkere enn etterspørselsveksten, som kan indikere framtidige ubalanser i arbeidsmarkedet. Beregningene bygger imidlertid på klare forenklinger: SSB legger til grunn forventninger om endringer i næringsstruktur som følge av økonomisk og demografisk utvikling, men antar en trendforlengelse av etterspørselens sammensetning innenfor enkelt næringer, slik den er i dag. På tilbudssiden holdes tilbøyeligheten til å starte, fortsette og fullføre utdanning konstant gjennom beregningsperioden. Gapet mellom tilbud og etterspørsel i SSBs beregninger fram mot 2030 illustrerer hvor det kan være behov for å vurdere utdanningskapasiteten. Beregningene tyder på at det kan oppstå en vesentlig knapphet på arbeidskraft med pleie- og omsorgsfag og lærer- og pedagogikkutdanning fram mot 2030. På den andre siden kan det oppstå et overskudd av høyt utdannede innenfor økonomi og administrasjon, samfunnsvitenskap, juridiske fag og humanistiske fag. Dette bildet samsvarer i stor grad med dagens situasjon. I tillegg viser SSBs beregninger en underdekning av arbeidskraft med yrkesfaglig opplæring fra videregående som høyeste fullførte utdanning.

Det er store forskjeller i arbeidsmarkedsutfall mellom faggruppene og innad i faggruppene. Generelt er det slik at kandidater fra de profesjonsrettede studiene har en lettere overgang til arbeidslivet og er bedre tilpasset arbeidsmarkedet enn de med en mer generalistpreget utdanning. Siste tiårsperiode har ledigheten for nyutdannede masterkandidater svingt fra elleve pst. i 2003 til fire pst. i 2007, til dagens nivå på 6,8 pst. Gjennom finanskrisen økte ledigheten med 2,2 prosentpoeng fra 2007 til 2009, men da fra et historisk lavt nivå. Naturvitenskapelige og tekniske fag og jus har hatt de største svingningene, og til dels også

økonomisk-administrative fag, mens humanistiske og estetiske fag og samfunnsfag opplever minst svingninger. Til tross for sterk vekst i antall mastergradskandidater de siste ti år er mistilpasningen målt ved ledighet blant nyutdannede lavere enn i 2003.

Tre år etter endt utdanning har de fleste funnet relevant jobb. Det er likevel relativt mange som mener de er overkvalifiserte for jobben, og bare rundt halvparten av humanister og samfunnsvitere opplever å få utnyttet sine kunnskaper og ferdigheter i jobben (Arnesen m.fl. 2013). Kandidater med relevant arbeidserfaring før avsluttet utdanning og gode karakterer tilpasser seg arbeidslivet bedre, uavhengig av faggruppe.

Rapporten *Høgskolenes betydning for regional rekruttering til næringsrettede profesjonsyrker* (Røberg 2014) viser at den viktigste rekrutteringen til næringsrettede utdanninger ved de ulike lærestedene skjer i fylket eller i regionen der lærestedet er lokalisert. Flertallet av nyutdannede kandidater tar seg også arbeid i den samme regionen som de er utdannet i. Tilsvarende studie ble i 2012 utført innenfor utdanninger til sentrale velferdsyrker (Gythfeldt og Heggen 2012). Også her er det et sentralt funn at lokalisering av høyskolene har stor påvirkning for rekruttering til det regionale arbeidsmarkedet. I den grad studenter og kompetanse er mobile, er det framfor alt snakk om en sentralisering, fra bygd til by, særlig til hovedstaden og det sentrale østlandsområdet. Om lag 22 000 studenter byttet studiested og flyttet til en annen region i perioden 2011-13. Oslo, Akershus og Trondheim tiltrekker seg flere studenter enn de mister, mens de andre regionene mister flere enn de tiltrekker seg.

Flere faktorer påvirker unges utdanningsvalg. I tillegg til økonomisk avkastning og arbeidsmarkedsmuligheter som flere studier viser er viktige for utdanningsvalg, viser analyser at også ikke-økonomiske faktorer som personlige interesser, ønsker om å gjøre noe meningsfullt, status etc. kan være med på å påvirke utdanningsvalgene. Sosial bakgrunn, kjønn og foreldres utdanningsbakgrunn har, i tillegg til påvirkning fra venner, også innvirkning på studentenes valg. Kirkebøen m.fl. (2014) viser at utdanningssøkende i stor grad velger den utdanningsretningen som lønner seg økonomisk for dem selv, basert på sine komparative fortrinn ut fra de alternativene de har.

På et overordnet nivå er antallet studietilbud omtrent uendret siden 2004, men det har skjedd en forskyvning fra årskurs og korte programmer til bachelor- og masterprogrammer. De siste ti årene har antallet studietilbud på bachelor- og masternivå økt med henholdsvis 15 og 23 pst., mens studentveksten har vært henholdsvis 21 og 41 pst. Det er i stor grad de statlige høyskolene som har stått for økningen i mastergradstilbud de siste ti årene, med en økning på hele 178 pst. Studietilbudet på årskurs, kortere programmer og i annet-kategorien har gått ned, på tross av at antallet studenter har økt totalt sett. I perioden 2006–13 har antallet fleksible studietilbud økt med 28 pst., mens antallet studenter på tilbudene har økt med 38 pst.

I perioden 2004–13 kan vi registrere følgende utvikling i ulike fagtilbud:

- Humanistiske og estetiske fag: én pst. økning i studietilbud, mot seks pst. reduksjon i antall studenter.
- Naturvitenskapelige- og tekniske fag: ti pst. reduksjon i studietilbud, men 30 pst. økning i antall studenter.
- Økonomiske og administrative fag: fire pst. reduksjon i studietilbud, men 44 pst. økning i antall studenter
- Lærer- og pedagogikkutdanninger: seks pst. økning i studietilbud, mot 16 pst. økning i studenter.
- Helse-, sosial- og idrettsfag: fem pst. økning i studietilbud og 17 pst. økning i studenttallet.

- Samfunnsfag og juridiske fag: 19 pst. økning i studietilbudet, og fire pst. økning i studenttallet.

Det er ikke entydige sammenhenger mellom utviklingen i antall studietilbud og antall studenter. Dette tilsier at det er andre mekanismer enn antall søkere som styrer studietilbudene ved institusjonene. Utviklingen kan derfor heller ikke entydig begrunnes i finansierings-systemet og belønning for avlagte studiepoeng. Det vi likevel kan si med sikkerhet er at det har vært en stor økning i markedsføringsutgifter for å tiltrekke seg nye studenter, særlig rettet mot elever i videregående utdanning.

Drift mot billigere studietilbud

Det kommer kritikk fra blant annet arbeids- og næringslivsinteresser om at vridningen mot populære (og billige) fag medfører at vi utdanner folk innenfor andre områder enn det samfunnet trenger. Institusjonene kritiseres for å opprette fag basert på hva de tror studiesøkere ønsker seg, i stedet for å tilby fag samfunnet har behov for. Flere av argumentene har utgangspunkt i realfags- og ingeniørutdanning, der fagmiljøene mener kategoriene i mindre grad representerer riktig kostnadsbilde enn de kan synes å gjøre for andre fag, særlig på lavere grad. De mange nyetablerte studietilbudene i økonomi og administrasjon trekkes ofte fram som eksempel på billige studietilbud som opprettes for å tiltrekke seg studenter, men der det muligens utdannes for mange kandidater allerede.

En oversikt over studiepoeng fordelt på kategori viser at det i perioden 2001–13 har vært en betydelig lavere vekst i avlagte studiepoeng i de 'billige' kategoriene E og F (24 pst. og seks pst.) enn i gjennomsnittet for alle kategoriene i perioden (35 pst.), jf. Tabell 4.1. Tallene må benyttes med varsomhet, ettersom det i samme periode har vært en utvikling mot at flere fag endrer kategori oppover i systemet (særlig lærerutdanningene fra E til D). Likevel er det ingen klar indikasjon på at institusjonene prioriterer billige studietilbud, snarere at de har prioritert å bygge ut mastertilbud innenfor humaniora og samfunnsvitenskap, og lærerutdanningsemner (begge deler i kategori D).

Tabell 4.1 Studiepoengsenheter fordelt på kategori

	2001	2013	Endring
Kategori A	3 641	4 480	23 pst.
Kategori B	2 679	4 933	84 pst.
Kategori C	3 709	5 742	55 pst.
Kategori D	15 683	39 013	149 pst.
Kategori E	47 208	50 252	6 pst.
Kategori F	36 213	53 793	24 pst.
Ikke kategori	9 159	1 815	-16 pst.
Total	118 292	160 027	35 pst.

Kilde: NSD DBH

4.1.4 Analyse og vurderinger – utdanning

Det er ikke klart hvordan utdanningskvalitet kan måles, særlig ikke aspektet akademisk standard, som blant annet fanger opp læringsutbytte. Kvalitative undersøkelser er det beste vi har av informasjon om kvalitet på innholdet i utdanninger. Det er stort sammenfall mellom

studentenes og de faglige ansattes vurderinger av kvalitet, med unntak av oppfølging og tilbakemeldinger. Det er lite endring i studentenes/kandidatenes svar over tid. Det har for eksempel vært et tilbakevendende resultat at studenter er minst fornøyd med tilbakemeldinger, veiledning og oppfølging. Utviklingen i innsatsfaktorer som antall studenter per faglig ansatt, inntakspoeng og faglig kompetanse, indikerer at utdanningskvaliteten ikke er forringet i løpet av de siste ti årene, men heller at det har vært en viss forbedring.

Det har vært en stor økning i studiepoengproduksjonen siden finansieringssystemet ble innført. Denne økningen kan i hovedsak forklares ved økt opptak til høyere utdanning, som er et generelt trekk i Europa. Det har vært en svak forbedring i gjennomførings- og frafallstallene. Dette kan henge sammen med at gjeldende finansieringssystem belønner studiepoengproduksjon uavhengig av om studentene fullfører en grad eller ikke. Uttelling for avlagte studiepoeng kan derfor ha bidratt til økt opptak av studenter i stedet for forbedring av utdanningskvaliteten, altså kvantitet foran kvalitet. Gjennomstrømnings- og frafallstall påvirkes imidlertid også av andre faktorer. For eksempel er det ikke alle som planlegger å være heltidsstudenter, mange studenter bruker liten tid på studiene og det stilles spørsmålsteget ved om kvaliteten i videregående opplæring i tilstrekkelig grad forbereder elevene på høyere utdanning.

Dagens kostnadskategorier (A-F) i finansieringssystemet reflekterer bare delvis kostnadene ved å tilby en studieplass, og var heller ikke ment å gjøre dette fullt ut. Institusjonene har faglig frihet til å velge innhold og organisering av studietilbudene – og dermed kostnadsnivået, og systemet er i hovedsak for å fordele budsjettmidler *mellom* institusjoner. Imidlertid har institusjonene i langt større utstrekning enn forutsett lagt departementets finansieringssystem til grunn også ved intern budsjettfordeling. Eventuelle skjevheter mellom fag vil i stor grad ha blitt videreført internt ved mange institusjoner. I en periode med stor studentvekst, som de siste 5-6 årene, vil virkningen av eventuelle skjevheter i satsene forsterkes. Det finnes imidlertid ikke data som tilsier at institusjonene prioriterer billige fag framfor dyre. Samtidig kan det være varierende grad av stordriftsfordeler mellom kostnadskategoriene finansieringssystemet. Stordriftsfordeler vil være langt mindre på utstyrs/laboratorietunge studier og på studier med mye en-til-en oppfølging, og mye større på mer forelesningsbaserte studier.

Det er i stor grad balanse mellom etterspørsel og tilbud av arbeidskraft, og lav arbeidsledighet blant dem med høyere utdanning. Det norske arbeidsmarkedet er fleksibelt i den forstand at mange ulike yrkesgrupper relativt lett kan substitueres med hverandre. Det er likevel en utfordring å sikre rekruttering til viktige yrkesgrupper som for eksempel lærere, sykepleiere, ingeniører og fagarbeidere innenfor ulike sektorer. De aller fleste med høyere utdanning får relevant jobb. Det er likevel slik at relativt mange med generalistpregede utdanninger, særlig humanister, opplever at det er vanskelig å få en relevant jobb og å få brukt sine kunnskaper og ferdigheter i jobben. Karakterer og ikke minst arbeidserfaring har positiv innvirkning på overgangen til arbeidslivet og senere karriere.

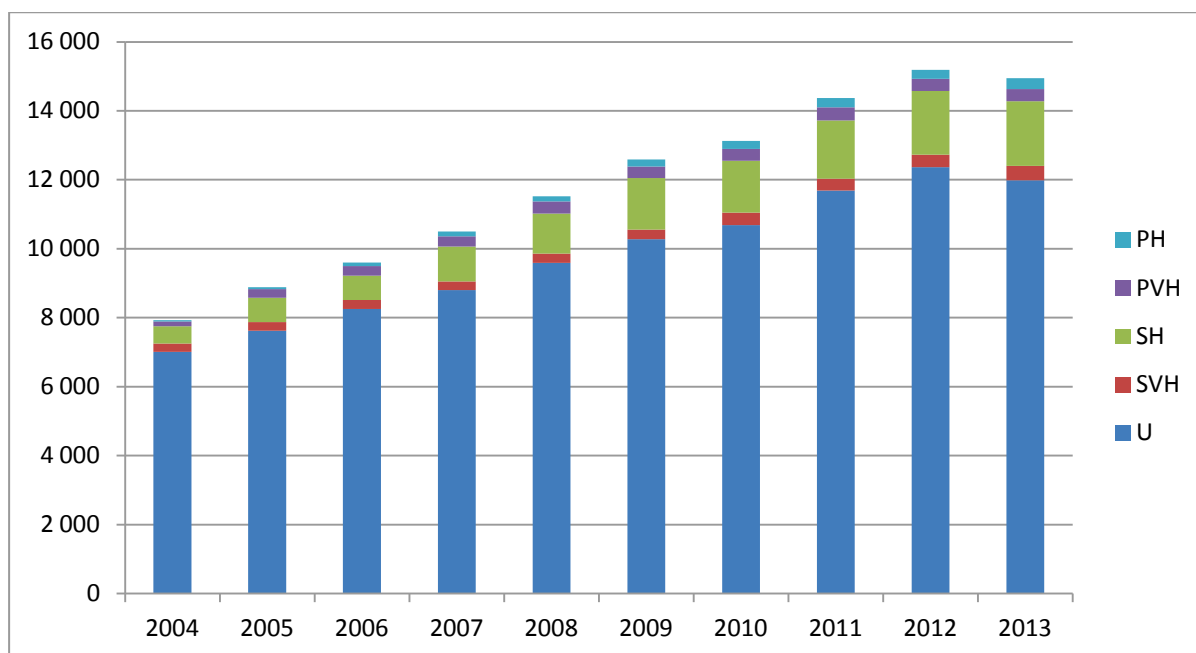
Alt i alt tyder statistikk og analyser på at studentene foretar rimelig fornuftige utdanningsvalg basert på den informasjonen de har, og ut fra sine egne styrker og svakheter. Søkerne til ulike utdanningstilbud reagerer på endrede signaler fra arbeidsmarkedet og avspeiler dermed til en viss grad også samfunnets behov, men det er en forsinkelse i systemet. Det ser derimot ut til at institusjonene ikke i så stor grad raskt omstiller sine studietilbud til søkingen. Det er ikke belegg for å si at dagens finansieringssystem med insentiver til å tilpasse seg studentenes etterspørsel, har ført til store ubalanser når det gjelder å utdanne kandidater i samsvar med samfunnets behov, men det er heller ikke dokumentert at finansieringssystemet bidrar til å treffe dette behovet. Det kan imidlertid være mye å tjene på gi studentene mer og bedre informasjon før de tar sine studievalg, samt å se nærmere på hva som styrer utviklingen av studietilbudet ved institusjonene.

4.2 Forskning

4.2.1 Kvalitet i bredden

Forut for Kvalitetsreformen identifiserte Mjøs-utvalget både en kvantitets- og en kvalitetsutfordring for norsk forskning (NOU 2000:14). Det nye delvis resultatbaserte finansieringssystemet for UH-sektoren, skulle bl.a. svare på begge disse utfordringene. Flere av resultatindikatorene viser en kraftig vekst: I perioden 2004-13 har *antall publiseringspoeng* i UH-sektoren vokst med 89 pst. totalt, og med 54 pst. per faglig ansatt. Veksttakten i publiseringen per år, både absolutt og per ansatt, var omtrent dobbelt så høy i første del av perioden som i siste. Den observerte utviklingen stemmer overens med funn i forskningen om resultatbasert finansiering: At virkningen av økonomiske incentiver er sterkest i starten, for deretter å avta (Hicks 2012). Dette kan tyde på at mye av vekstpotensialet i indikatoren er hentet ut. Veksten i publisering innebærer at Norge nå har et høyt publiseringsvolum relativt til folketallet, men ikke like høyt som Danmark og Sverige (Indikatorrapporten 2014). Det er stor variasjon mellom UH-institusjonene når det gjelder antall publiseringspoeng per faglig ansatt. Innenfor den statlige delen av sektoren var variasjonsbredden fra 0,18 til 1,75 publiseringspoeng i 2013. Universitetene publiserte nesten tre ganger så mye per faglig ansatt som høyskolene.

Figur 4.2 Publiseringspoeng per institusjonskategori og i UH-sektoren totalt 2004-13. Antall.



Kilde: NSD DBH

Det har blitt hevdet at økningen i forskningspubliseringen viser kvantitet heller enn kvalitet. Center for forskningsanalyse (CFA) fant i sin evaluering av publiseringsindikatoren at den sterke økningen i publiseringen ikke hadde gått på bekostning av kvaliteten (Aagaard m.fl. 2014). Siteringsanalyser utført av CFA i forbindelse med evalueringen viste at norske artikler beholdt omtrent samme gjennomslagskraft som tidligere. Publiseringskanalene er inndelt i to kvalitetsnivåer for å unngå en forflatning i publiseringsmønsteret. Australia innførte på 1990-tallet en publiseringsindikator med bare ett kvalitetsnivå. Det medførte en sterk økning i publiseringen i de mindre prestisjefylte tidsskriftene. Nivå 2 for de mest prestisjefylte

kanalene ser ut til å ha forhindret en tilsvarende utvikling i Norge. Gitt at nivå 2 er dekkende for de fremste publiseringskanalene, har veksten i publisering vært noenlunde likt fordelt på de beste og de mer ordinære tidsskriftene. Det er lite som tyder på at indikatoren har stimulert mer til økt publisering i de mest prestisjefylte kanalene enn i øvrige kanaler. Derimot har indikatoren stimulert flere faglig ansatte til å publisere vitenskapelig, og flere til å publisere mer. Indikatoren har dermed bidratt sterkt til produktivitetsvekst i UH-sektoren.

En annen kritikk mot finansieringssystemet handler om måten forskningsinsentivene i det nasjonale systemet er brukt på individnivå. Særlig gjelder dette publiseringsindikatoren. Det henger sammen med at publiseringsinsentivet i finansieringssystemet bygger videre på og forsterker allerede etablerte insentiver knyttet til publisering i forskersamfunnet. Publisering var også tidligere svært viktig for forskerkarrieren. Evalueringen av publiseringsindikatoren avdekket høyst varierende praksis, både mellom og innenfor institusjoner, når det gjelder lokal bruk av publiseringsindikatoren. Det er ikke etablert mekanismer for læring og erfaringsutveksling på tvers. For den enkelte ansatte vil lokal praksis kunne få stor betydning for eksempel for fordeling av forskningstid, lønnsutvikling og opprykk. Den store gjennomsliktigheten, som er en styrke ved indikatoren, åpner samtidig for monitorering av resultater på ulike nivåer, helt ned til individet. Publiseringsutvalget i UHR vil følge opp dette temaet fra evalueringen, og vil etablere en nasjonal læringsarena for faglige ledere. Denne arenaen skal behandle spørsmål som hvordan indikatoren kan brukes lokalt for å stimulere forskning, og hva den er mindre egnet til.

Antall avlagte *doktorgrader* er nesten doblet på ti år, fra 782 i 2004 til 1 524 i 2013. Veksten kan tilskrives flere forhold. For det første gjennomførte Kunnskapsdepartementet på 2000-tallet en opptrappingsplan for stipendiatstillinger. For det andre bidro satsingen på forskning i helseforetakene til en sterk økning i medisinske doktorgrader. For det tredje tok et økende antall faglig ansatte ved høyskoler og institutter doktorgraden i sine ordinære stillinger. I et visst monn har det at flere enn tidligere fullfører doktorgraden også bidratt til flere grader. Hvor mye det økonomiske insentivet har betydd for høyere fullføringsgrad er vanskelig å si. Framfor alt er det økt innsats i form av stipendiatstillinger og doktorgradsstudenter som ligger bak veksten i avlagte doktorgrader. I alt 21 UH-institusjoner tildelte doktorgrader i 2013. To tredjedeler av disse hadde under 20 avlagte doktorgrader. Majoriteten av gradene (84 pst.) ble avlagt ved de fire gamle universitetene NTNU, UiB, UiO og UiT.

Norsk doktorgradsutdanning har vært evaluert to ganger i løpet av de siste 15 årene. Evalueringen fra 2002 fant at doktorgradsavhandlingene holdt høy kvalitet, men at kandidatene hadde høy gjennomsnittsalder og at frafallet var stort (Norges forskningsråd 2002). Evalueringen fra 2012 viste at utdanningen fortsatt holder høy kvalitet tross kraftig økning i antall doktorgradsstudenter og -kandidater på 2000-tallet (Thune m.fl. 2012a). Det er likevel forbedringspotensial på flere områder. NIFU undersøkte tre ulike aspekter ved kvaliteten på doktorgradsutdanningen: opptakskvalitet, opplærings- og forskningsprosesskvalitet og resultat-kvalitet. Opptakskvaliteten vurderes alt overveiende som god. Det er likevel visse utfordringer knyttet til rekruttering i MNT-fagene. I enkelte disipliner er opptil 80 pst. av de opptatte doktorgradsstudentene utenlandske statsborgere. Den høye andelen utlendinger gjør rekrutteringsprosessen mer krevende – hvordan sikre at de rette blir tatt opp? Det blir også svak integrasjon mellom master- og ph.d.-nivået. Andelen utenlandske statsborgere blant de som disputerer i Norge har vært sterkt økende, fra 10-15 pst. på 1990-tallet, til 36 pst. i 2013. Ca. halvparten av disse forlater Norge innen to år etter avlagt grad (Bruen Olsen 2013).

Det er evaluatorenes inntrykk at kvaliteten på doktorgradsutdanningen over tid har fått økende oppmerksomhet fra ledelsen ved institusjonene. De fleste kandidatene er tilfredse med veiledning og oppfølging, men et ikke ubetydelig mindretall er misfornøyd med denne delen

av utdanningen. Institusjonene har lagt mye arbeid i å heve kvaliteten på og relevansen av de obligatoriske ph.d.-kursene. Likevel er dette det området der flest kandidater er misfornøyd med tilbudet. Utenlandske medlemmer av bedømmingskomiteene vurderer at norske ph.d.-avhandlinger generelt holder høyt internasjonalt nivå, og at majoriteten (60 pst.) er av svært høy standard.

Fullføringsgraden i doktorgradsutdanningen har blitt bedre, men gjennomsnittalderen på kandidatene er stadig høy. Det er høyere fullføringsgrad ved de gamle universitetene enn ved de nye og ved høyskolene. Heller ikke ved de gamle universitetene er målene satt i St.meld. nr. 30 (2008–2009) *Klima for forskning* for andel fullførte innen seks år nådd. Den sterke satsingen på doktorgradsutdanning gjør at Norge nå har passert Sverige målt i antall avlagte doktorgrader per million innbyggere, og nærmer seg Finland. Alle de nordiske landene har i internasjonal sammenheng et høyt volum på doktorgradsproduksjonen. Flere doktorgrads-utdannede har bidratt til en kraftig kompetanseheving i UH-sektoren, særlig i høyskolene. I 2004 hadde 57 pst. av det faglige personalet førstestillingskompetanse, mot 68 pst. i 2013. Ved de statlige høyskolene var økningen fra 30 til 46 pst.

Forskningsrådet evaluerer jevnlig norske fagmiljøer ved hjelp av internasjonale fagpaneler. Siden 2006 er det gjennomført 17 slike nasjonale fagevalueringer.¹⁰ Målet med evalueringene er å se norsk forskning i et internasjonalt perspektiv, og å gi anbefalinger om tiltak som kan fremme kvalitet og effektivitet i forskningen. Fagpanelene vurderer kvaliteten på forskning som høy, og den har vist en positiv utvikling over tid. Noen fagmiljøer er internasjonalt ledende på sitt felt. Ingen fagområder vurderes som gjennomgående sterke. Underdisipliner og temaområder varierer i kvalitet, og det er også variasjoner i kvalitet mellom institusjonene (Meld. St.18 (2012-13) *Lange linjer*). Der hvor komiteene påpeker lav kvalitet ses det gjerne i sammenheng med at fagmiljøer er små og sårbare, men det finnes også eksempler på at små miljøer holder høy kvalitet. I noen evalueringer påpeker den internasjonale fagkomiteen at forskerne forfølger sine egne individuelle forskningsinteresser, at mye av forskningen er individuelt basert og at det er lite faglig fokus i miljøet. Fravær av felles forskningsinteresser påpekes dermed som et kjennetegn ved og en utfordring for mange enheter. Dette er primært en ledelsesutfordring.

4.2.2 Gjennombruddsforskning og verdensledende fagmiljøer

Flere av de viktigste virkemidlene for økt kvalitet og eksellens i forskningen ligger i Forskningsrådet, for eksempel Sentre for fremragende forskning (SFF). Innhenting av midler fra Forskningsrådet belønnes i UH-sektorens finansieringssystem, da det å vinne fram i konkurransen indikerer kvalitet.

Over tid har UH-sektorens andel av de totale tildelingene fra Forskningsrådet gått ned – fra ca. 41 pst. i 2005 til ca. 34 pst. i 2012. I samme periode har instituttsektorens andel økt. Om utviklingen innebærer at UH-sektoren taper i konkurransen om midler fra Forskningsrådet, eller om den kan forklares med endringer i sammensetningen av virkemidler, er vanskelig å si. Forskningsrådet finansieres gjennom bevilgninger fra så å si alle departementer – i tråd med sektorprinsippet for norsk forskning. Nivået på totalbevilgningen til Forskningsrådet og sammensetningen av virkemidler gjenspeiler dermed summen av ulike politiske prioriteringer. Noen av virkemidlene er sektorspesifikke, mens andre er åpne for alle forskningsutførende sektorer. Til tross for relativ nedgang for UH-sektoren i Forskningsrådet er universitetene totalt dominerende innenfor kvalitets- og eksellensvirkemidlene, som Fri prosjektstøtte (FriPro) og SFF. Også den samlede tildelingen fra Forskningsrådet til UH-sektoren er

¹⁰ Se <http://www.forskningsradet.no/no/Fagevalueringer/1182736860810>

skjevfordelt. De fem universitetene NMBU, NTNU, UiB, UiO og UiT hentet i 2013 inn 88 pst. av midlene. Til sammenligning var de statlige høyskolenes andel 6,5 pst.

En evaluering av Forskningsrådet i 2012 konkluderte med at rådet fungerer godt. Norsk forskning holder et godt nivå, uten å være blant de aller beste (Technopolis 2012). Forskning som Forskningsrådet finansierer oppnår i gjennomsnitt større synlighet og gjennomslag enn forskning finansiert av andre kilder. Technopolis anbefalte at målet om økt kvalitet i forskningen bør vektlegges enda sterkere av Forskningsrådet framover.

Den resultatbaserte omfordelingen (RBO) har vært kritisert for at den premierer relativ forbedring, og ikke de institusjonene som oppnår best resultater. Resultatutviklingen på indikatorene som inngår i RBO har vært dårligst ved de gamle universitetene og de vitenskapelige høyskolene, det vil si de institusjonene som i utgangspunktet var mest forskningsintensive. Høyskolene og de nye universitetene hadde enten svært beskjeden forskningsvirksomhet, eller var i en oppbyggingsfase da forskningsinsentivene ble etablert. Det innebar at potensialet for forbedring var større ved disse institusjonene enn ved de gamle universitetene og de vitenskapelige høyskolene.

Siden forskningsinsentivene har lukket ramme, betyr det at en større andel av potten som omfordeles i dag tilfaller høyskolene og de nye universitetene enn da insentivene ble innført. Det er ikke snakk om store forskyvninger av midler, ca. tre pst. av RBO-rammen. De gamle universitetene er fremdeles svært dominerende når vi ser på andel av resultatene. Tallmaterialet peker dermed i retning av at forskningsinsentivene ikke har bidratt til å konsentrere ressursene til institusjonene med de beste forskningsmiljøene, men snarere har ført til en spredning av ressurser mellom institusjonene. Det har vært en omfordeling til de institusjonene som *forbedrer seg mest*, heller enn de til de som viser høyest kvalitet. Det ser dermed ut til å være hold i kritikken, men omfordelingseffekten er beskjeden.

Det hevdes ofte at finansieringssystemet har bidratt til å gjøre institusjonene stadig likere på tvers av gamle skiller mellom institusjonskategoriene. Resultatutviklingen beskrevet over indikerer at institusjonene har blitt noe likere innenfor forskning. Høyskoler og særlig nye universiteter har i løpet av de siste ti årene redusert den relative avstanden til de gamle universitetene når det gjelder publisering, avlagte doktorgrader og forskningsrådsmidler per stilling, og når det gjelder andel førstestillingskompetanse. Avstanden er likevel stadig stor, særlig mellom høyskolene og de gamle universitetene, og særlig på avlagte doktorgrader og midler fra Forskningsrådet. Innenfor tildeling av midler fra EUs rammeprogram for forskning har det ikke skjedd noen tilnærming.

Utviklingen mot likere institusjoner startet imidlertid lenge før dagens finansieringssystem ble innført, bl.a. gjennom innføring av felles stillingsstruktur og åpning for at høyskoler kan tildele doktorgrader. Andre endringer i rammebetingelsene innført parallelt med finansieringssystemet, som mulighet for opprykk til universitetsstatus, har også bidratt til utviklingen. Det er vanskelig å si hvor mye finansieringssystemet i seg selv har betydd.

Siteringer er en indikator på forskningens gjennomslagskraft og synlighet. Norske vitenskapelige artikler siteres noe mer enn verdensgjennomsnittet, og utviklingen har vært positiv på 2000-tallet. I perioden 2005-08 ble norske artikler sitert 22 pst. mer enn den gjennomsnittlige artikkelen i verden – i perioden 2009-12 ble de sitert 30 pst. mer (Indikatorrapporten 2014). Norges relative siteringsindeks ligger i begge tidsrom bak land som Danmark, Sverige, Nederland og Sveits. Økning i den relative siteringsindeksen er observert for de fleste vestlige land. Det er ikke nødvendigvis et uttrykk for kvalitetsheving. Det kan skyldes vel så mye at verdensgjennomsnittet er senket pga. kraftig voksende, men foreløpig lite sitert publisering fra land som Kina og India. Også når det gjelder andelen av de ti pst. mest siterte artiklene er bildet det samme. Norge ligger over verdensgjennomsnittet,

men bak de tidligere nevnte sammenlignbare europeiske landene (Benner og Öquist 2014). Andelen av de mest siterte artiklene er en indikator på gjennombruddsforskning, dvs. i hvilken grad de ulike landene bidrar til å drive forskningsfronten framover. Relativ siteringsindeks for norske universiteter ligger noe lavere enn siteringsindeksen for de beste danske og svenske universitetene (NordForsk 2014). Slik har bildet vært på hele 2000-tallet. Forskningen fra helse- og instituttsektorene i Norge siteres noe mer enn forskningen fra universitetene.

4.2.3 Deltakelse i EUs forskningssamarbeid

Universiteter og høyskoler får i gjeldende finansieringssystem uttelling for å hente inn forskningsmidler fra EU. Det må understrekes at EU-insentivet i finansieringssystemet har vært, og er til dels enda, sterkt. I enkelte år har institusjonene mottatt over to kroner i RBO for hver krone de hentet inn. Fra 2006-13 økte UH-sektorens forskningsinntekter fra EU nominelt fra 120 mill. kroner til 351 mill. kroner. Realveksten i samme periode er 164 pst. Midlene fra EU er enda mer skjevfordelt i UH-sektoren enn midlene fra Forskningsrådet. NMBU, NTNU, UiB, UiO og UiT mottok 93,5 pst. av sektorens forskningsmidler fra EU i 2013. Tilsvarende andel for statlige høyskoler var 1,5 pst.

Rapporteringen av midler fra EU følger kontantstrømprinsippet, dvs. hvor mye midler EU utbetaler til institusjonene det enkelte regnskapsår. Det kan være svingninger i nivået på disse utbetalingene knyttet til syklusen i rammeprogrammene. For eksempel har det vært ekstra store utbetalinger i 2013 fordi det 7. rammeprogrammet gikk mot slutten. Verdien av kontraktene inngått det enkelte år kan derfor gi et vel så realistisk bilde av utviklingen i UH-sektorens innhenting av EU-midler. Disse tallene viser at verdien av kontraktene gjorde et stort hopp fra 2009 til 2010, og at den siden har ligget forholdsvis stabilt på 38-39 mill. Euro per år. Det kan skyldes at norske universiteter f.o.m. 2010 har lyktes bedre enn tidligere i konkurransen om stipend fra European Research Council (ERC).

Ca. 48 pst. av UH-sektorens inntekter i 7. rammeprogram er hentet fra de tematiske programmene, og ca. 34 pst. fra ERC. People/Marie Curie Actions står for ca. tolv pst. I ERC har norske UH-institusjoner hatt langt større suksess innenfor Advanced Grants enn innenfor Starting Grants. Av institusjonene i UH-sektoren er det foreløpig bare de fem universitetene NMBU, NTNU, UiB, UiO og UiT som har lyktes med søknader om ERC-grants. Norske universiteters uttelling i ERC ligger bak de fremste universitetene i Danmark og Sverige, også når vi korrigerer for institusjonenes størrelse i form av faglig ansatte. Inntekter fra utlandet, inkludert EU utgjør en større andel av UH-sektorens inntekter i de andre nordiske landene enn i Norge. UH-sektoren har også deltatt mindre i EUs 7. rammeprogram enn instituttsektoren. En analyse av motivasjonen blant norske forskere for å søke om EU-midler, kan tyde på at utfordringen i UH-sektoren ikke bare handler om styrken på insentivene. Blant annet ble sjenerøs grunnfinansiering trukket fram som et hinder for økt søkning fra UH-sektoren (Åström m.fl. 2012).

Regjeringen har høye ambisjoner for norsk deltagelse i Horisont 2020. Som deltaker i det europeiske forsknings- og innovasjonssamarbeidet kan Norge sammen med Europa være i front av den globale kunnskapsutviklingen, møte de store globale utfordringene og sikre Europa industrielt lederskap (Kunnskapsdepartementet 2014b). UH-sektorens bidrag vil være viktig for å innfri ambisjonene.

4.2.4 Analyse og vurderinger - forskning

Det er et mål å styrke kvalitet i forskningen, både i bredden og i toppen. Evalueringen av publiseringsindikatoren viser at omfanget av publiseringen har økt betydelig, både på nivå 1 ("normalt" publiseringsnivå) og på nivå 2 (de mest prestisjefylte publiseringskanalene). Det tyder på at kvaliteten er hevet i bredden. Den kraftige veksten i resultater per ansatt på både publiseringsindikatoren og doktorgradsindikatoren viser at produktiviteten i UH-sektoren har økt.

Siteringsanalyser viser at Norge har en lavere andel av de aller mest siterte publikasjonene enn våre naboland Sverige og Danmark. Det indikerer at Norge bidrar mindre til internasjonal gjennombruddsforskning enn disse landene. Det påpekes at et land med Norges ressurser burde oppnådd bedre resultater.

Fagevalueringene fra Forskningsrådet tyder på at kvaliteten på norsk forskning er hevet over tid. Noen fagmiljøer er internasjonalt ledende. Kvalitetsvirkemidler innført parallelt med finansieringssystemet, så som SFF-ordningen, kan ha bidratt til å heve kvaliteten på flere forskningsmiljøer. Samtidig kan finansieringssystemet ha bidratt til å stimulere flere til å publisere. Men kvaliteten på norske fagmiljøer er varierende, og det er stadig mange små og lite robuste fagmiljøer. Dette tyder samlet på at vi framover bør vektlegge kvalitetsutfordringen sterkest.

EU-inntektene har økt betydelig gjennom 7. rammeprogram. Norske UH-institusjoner henter likevel inn relativt mindre forskningsinntekter fra EU enn UH-sektoren i andre nordiske land. Dette til tross for et sterkt EU-insentiv i dagens finansieringssystem.

4.3 Internasjonalt samarbeid og samhandling

4.3.1 Utdanning

Det er en viktig målsetting at studenter reiser utenlands. Gjennom en kortere eller lengre periode i et annet land kan de få kunnskaper og ferdigheter som kan komme både dem selv, det norske utdanningssystemet og arbeidslivet til gode. Rekruttering av internasjonale studenter til norske læresteder ses tilsvarende som et virkemiddel for å bedre norsk utdanning, og for å gi norske studenter som ikke drar utenlands, internasjonale impulser. I europeisk sammenheng står internasjonalt utdannings- og forskningssamarbeid høyt på dagsordenen. Det er grunn til å tro at gode muligheter for utvekslingsopphold i løpet av et studium regnes som attraktivt blant mange studenter.

I St.meld. nr. 19 (1996-1997) ble det formulert et langsiktig mål om at halvparten av alle studenter som fullfører norsk høyere utdanning skal ha hatt minst ett semester av utdanningen i annet land. Ambisjonen om økte muligheter til delstudier ble reformulert i stortingsmeldingen om kvalitetsreformen (St.meld. nr. 27 (2000-2001)) der det sies at: Det bør stilles som et krav at alle høyere utdanningsinstitusjoner skal kunne tilby studenter som ønsker det, et studieopphold i utlandet som en del av et gradsstudium. I St.meld. nr. 14 (2008-2009) *Internasjonalisering av utdanning* omtales at Kvalitetsreformens ambisjoner om flere delstudenter i utlandet ligger fast. Bologna-målet for 2020 er at minst 20 pst. av alle uteksaminerte kandidater skal ha en del av utdanningen fra utlandet. Disse målene skiller ikke eksplisitt mellom gradsstudier og mobilitet gjennom delstudier. Norge har siden 2010 ligget høyere enn Bologna-målet på 20 pst. Tallene for studieåret 2012/2013 viser en mindre tilbakegang.

Uttekslingsstudenter har gitt uttelling i utdanningsinsentivene siden innføringen av nytt finansieringssystem i 2002. I 2015 er uttellingen per utvekslingsstudent 8 000 kroner, både for norske utreisende studenter og utenlandske innreisende studenter. Satsen utbetales kun for studenter som i en del av graden er på et utvekslingsopphold av minimum tre måneders varighet, gjennom en bilateral, institusjonell avtale.

Fra 2004–13 økte antallet inn- og utreisende utvekslingsstudenter i Norge fra 6 949 til 12 331 (DBH), jf. Figur 3.2 . Det tilsvarer en vekst i samme periode på 1,7 prosentpoeng i andelen utvekslingsstudenter av totalt registrerte studenter. Norge har en god balanse mellom inn- og utreisende utvekslingsstudenter, selv om det blir stadig flere innreisende enn utreisende. Flertallet av innreisende utvekslingsstudenter kommer fra Europa og da særlig Tyskland, Frankrike og Spania. De norske utvekslingsstudentene reiser primært til USA, etterfulgt av Australia og Storbritannia. Knappt en tredjedel reiser til europeiske land.

Det finansielle insentivet for studentutveksling er lite sammenlignet med kostnadene med å administrere utvekslingsavtaler og tapt produksjon av studiepoeng for utreisende studenter. Insentivordningen alene kan derfor ikke være eneste forklaringsfaktor for veksten i utvekslingsstudenter (Steinveg 2010). Andre forklaringsfaktorer kan være institusjonsstrategier om å bli attraktiv for studentene og dermed øke rekrutteringen. Det kan også gjenspeile en trend i høyere utdanning om at internasjonalisering er positivt for kvalitet, eller det kan gjenspeile økende konkurranse om talentene.

En EU-studie fra 2008 konkluderer med at det er en svak sammenheng mellom finansiering og studentutveksling. Inter-europeisk studentmobilitet styres i stor grad av mange ulike faktorer, som for eksempel regional nærhet, språk, et lands attraktivitet, det høyere utdanningssystemets renommé, antall programmer som tilbys på engelsk og medlemskap i EU (European Commission 2008). I enkelte land har studiestøtte og studieavgift hatt en innvirkning. Omdømmeundersøkelsen blant utenlandske studenter i Norge 2012 bekrefter bildet fra EU-studien (SIU 2013).

Erasmus+ er et viktig virkemiddel for mobilitet og internasjonal erfaring allerede i studietiden. Erasmus+ er verdens største utdanningsprogram og samlet alle EUs tidligere programmer for utdanning, ungdom og idrett fra januar 2014. I skoleåret 2012/13 utvekslet 1 707 norske studenter i regi av Erasmusprogrammer (det som nå er samlet i Erasmus+), mens norske institusjoner tok imot 4 045 innreisende studenter (SIU), jf. Tabell 4.2.

Tabell 4.2 Oversikt over Erasmusmobilitet til og fra Norge skoleåret 08/09 til 12/13

	08/09		09/10		10/11		11/12		12/13		Totalt	
	inn	ut	inn	ut	inn	ut	inn	ut	inn	ut	inn	Ut
Studenter	3403	1410	3409	1356	3877	1529	4347	1690	4045	1707	19081	7692
Ansatte	482	477	670	560	660	613	632	659	583	776	3027	3085
Bevilgning fra EU ¹¹	€ 3 548 629		€ 3 555 608		€ 3 879 524		€ 4 088 655		€ 5 043 488		€ 20 114 904	

Innenfor Erasmus+ skal minst to tredjedeler av midlene gå til studie- og praksisopphold i andre land, noe som viser at studiemobilitet er særskilt høyt prioritert i dagens Europa. I Erasmus+ blir alle programaktivitetene organisert under tre hovedtiltak: mobilitet, samarbeid

¹¹ Stipendmidler fra EU til norsk mobilitet i høyere utdanning (ansatte og studenter) og driftsmidler til universiteter og høyskoler knyttet til organisering av mobilitet.

og policy. Kontingenten Norge betaler for å delta i Erasmus+ blir ca. 3,6 mrd. kroner for perioden 2014–20. Av disse går mellom 80 og 90 pst. direkte til nasjonalkontorene (i Norges tilfelle SIU og Bufdir) for tildeling derfra til prosjekter. En utfordring for det internasjonale utdanningssamarbeidet er å få norske institusjoner til å søke på de konkurranseutsatte midlene, dvs. de store prosjektene som kunnskapsallianser, kapasitetsbyggingsprosjekt, strategiske partnerskap og fellesgrader.

Det har vært en sterk økning i internasjonale aktiviteter og tilbud i universitets- og høyskolesektoren de siste ti årene. Dette har i stor grad lagt til rette for å øke rekrutteringen av utvekslingsstudenter og utenlandske studenter for øvrig til Norge. I perioden 2007–13 ble antallet engelskspråklige utdanningstilbud fordoblet fra 2 379 til 4 708. Som andel av det totale studietilbudet økte fremmedspråklige studietilbud med sju prosentpoeng i samme periode. Antall utenlandske studenter i Norge har økt fra 8 500 til over 21 000 i perioden 2004–13. Norske grads- og delstudenter i utlandet har økt fra om lag 21 400 til 24 400 i samme periode.

4.3.2 Forskning

Internasjonal sampublisering er en indikator som kan si noe om omfanget av internasjonalt forskningssamarbeid. Rapporteringen av internasjonal sampublisering via CRISTin startet i 2011. Det er derfor for tidlig å si noe sikkert om utviklingstrekk over tid basert på denne datakilden. Samlet sett for hele UH-sektoren har andelen internasjonalt samforfattede artikler økt fra om lag 42 pst. i 2011 til 45 pst. i 2013. Tall fra NIFU viser at andelen artikler med internasjonalt samforfatterskap har økt kraftig over tid. Rundt 1990 ble ca. 30 pst. av norske artikler publisert sammen med forskere fra andre land. De siste årene har andelen ligget langt over 50 pst. (2006–10 – 54 pst.). NIFU baserer seg på en datakilde (Thomson Reuters) som har begrenset dekning innenfor humaniora og samfunnsvitenskap. Det er i disse fagområdene internasjonal sampublisering er minst utbredt. NIFU-tallene er derfor noe høyere enn CRISTin-tallene, som også er heldekkende for HumSam-fagene.

Selv om deltakelsen i EUs forskningsprogrammer er lavere enn målsettingene, har likevel omfanget økt kraftig over tid, jf. kap. 4.2.3.

Internasjonale sammenligninger tyder imidlertid på at norske forskere skårer lavt på visse former for mobilitet. Sammenlignet med ti andre europeiske land er Norge landet med lavest andel forskere som i løpet av karrieren har vært ansatt hos en arbeidsgiver i et annet land. Gjennomsnittet blant de ti landene er 34 pst., Norge ligger på 25 pst. og blant forskere i Sveits har hele 71 pst. vært ansatt i et annet land (Forskningsbarometeret 2014). Norske forskere er på høyde med andre europeiske land når det gjelder forskningsopphold av minst tre måneders varighet, men som ikke innebærer bytte av arbeidsgiver. En NIFU-undersøkelse om internasjonale aktiviteter blant fagpersonalet viser en nedgang i andelen som drar på konferanser og har studie-/forskningsopphold i utlandet de siste ti årene (Kyvik og Wiers-Jensen 2014). Det finnes ingen samlet oversikt over internasjonal mobilitet blant norske forskere, ettersom rapporteringen på ansattmobilitet ble avvirket i 2013 som følge av dårlig datakvalitet.

Internasjonalt mobile forskere drar ofte til forskningssystemer og institusjoner som er attraktive etter kriterier som hører sammen med forskningskvalitet (Forskningsbarometeret 2014). Mobile forskere oppgir også høyere forskningskvalitet som en av flere effekter av internasjonal mobilitet. Bibliometriske studier viser at internasjonalt mobile forskere oppnår bedre resultater målt etter siteringer og tidsskriftenes impact-factor. En norsk undersøkelse påpeker det samme, men resultatene er ikke entydige (Aksnes m.fl. 2013). Samme studie viser

derimot til at nasjonal mobilitet synes å ha marginal betydning for forskernes prestasjoner målt bibliometrisk.

Benner og Öquist (2014) har sammenlignet resultater innenfor fremragende forskning i Sverige, Finland, Danmark, Nederland, Sveits og Norge. De påviser blant annet at Norge kommer relativt dårlig ut når det gjelder eksellens hos enkeltforskere, og særlig suksessen til unge forskere. Benner og Öquist gir blant annet en særskilt anbefaling til Norge om å vektlegge en helhetlig og strategisk tilnærming til rekruttering og karriere, der kvalitet og mobilitet og sirkulasjon av de beste menneskene og ideene framheves.

Benner og Öquist (2014) peker også på at mange universiteter følger med på forskningsproduktiviteten og belønner produktivitet og synlighet, mens det er mindre fokus på strategisk planlegging og satsinger for å utvikle forskningsmiljøer i verdensklasse. Det er lite mobilitet blant forskere og veien til fullt professorat ser ut til å være for kort og nært knyttet til det lokale miljøet. Det ser og ut til at norske universiteter i større grad har vektlagt rammebetingelsene for toppen av karrierestigen (professoropptrykk), og ikke for de i begynnelsen av en akademisk karriere.

4.3.3 Analyse og vurderinger internasjonalt samarbeid

Internasjonalt samarbeid kan bidra til økt kvalitet i norsk høyere utdanning. Analysen viser at UH-sektoren har blitt mer internasjonalt orientert både på utdannings- og forskningsfeltet.

Internasjonaliseringsaktiviteten på utdanningssiden er i liten grad knyttet til annen kvalitetsutvikling i høyere utdanning. Det er lite sammenheng mellom nasjonale prioriterte samarbeidsland og studentmobiliteten, særlig de landene norske studenter velger å studere i. Det tyder på at subjektive preferanser hos den enkelte student styrer valg av utvekslingsinstitusjon mer enn faglig kvalitet alene.

Uttekslingsindikatoren er et svakt insentiv, samtidig som det er tydelige målsettinger for internasjonal studentmobilitet. At indikatoren er én av få resultatindikatorer i dagens finansieringssystem kan bidra til at dette arbeidet får prioritet, selv om det ikke gir høy finansiell uttelling. Ubalanse i utvekslingen med andre europeiske land tyder på at mulighetene som ligger i Erasmus+ ikke utnyttes godt nok. Det er et fortsatt behov for å stimulere til mobilitet blant studenter og ansatte, og da i særlig grad forskere tidlig i karrieren.

Økende internasjonalt forskningssamarbeid er en del av en generell trend. Dette kan blant annet avleses i mer internasjonal sampublisering.

Det er liten sammenheng mellom internasjonalisering på utdanningsfeltet og forskningsfeltet. Mye tyder på at mange internasjonaliseringsaktiviteter er knyttet til personlige initiativ og nettverk, og aktivitetene er lite institusjonalisert og svakt forankret i institusjonenes strategiske prioriteringer.

4.4 Differensiering, arbeidsdeling og profil

I mandatet er mangfold tydelig knyttet til mål om en differensiert sektor med en klar arbeidsdeling og institusjoner med tydelig faglig profil. At mangfoldet i sektoren måtte bevares og videreutvikles ble vektlagt i Kvalitetsreformen. Finansieringssystemet skulle ivareta et bredt spekter av målsettinger og bl.a. ”stimulere til en god arbeids- og ansvarsdeling mellom institusjonene når det gjelder grunnforskning og forskerutdanning, utdanning innenfor ulike yrkesutdanninger og FoU som bidrar til utvikling av det regional nærings- og samfunnsliv” (Forskningsrådet 2007). Ved innføringen av finansieringssystemet var det differensierte insentiver for universiteter og vitenskapelige høyskoler på den ene siden, og

høyskoler på den andre siden mht forskning og formidling, men dette skillet falt bort ved revisjon av finansieringssystemet i 2006 (St.prp. nr. 1 (2005–2006)).

Siden 2010 har departementet årlig tildelt 50 mill. kroner i SAK-midler til institusjoner etter søknad. SAK var ment både til samarbeid, arbeidsdeling og konsentrasjon og de to siste kunne bidratt til profilering.

4.4.1 Analyse og vurdering

Stjernø-utvalget (2008) pekte i sin utredning på at Kvalitetsreformen – med innføring av felles lovverk, stillingsstruktur, finansieringssystem og gradssystem, samtidig som institusjonene fikk økte fullmakter – har vært med på å redusere de historiske forskjellene mellom universitetene og høyskolene. Akkrediteringssystemet åpnet for å søke om endring i institusjonskategori og dermed øke de faglige fullmaktene. Det er flere institusjoner som etter denne ”opprykkingsordningen” eller ved fusjoner er blitt universiteter. Stjernø-utvalget mente også det hadde vært lite framgang i arbeidsdelingen, den faglige konsentrasjonen og utviklingen av institusjonsprofiler i sektoren. Utvalget pekte på en fragmentert struktur med mange små institusjoner og fagmiljøer og en fragmentering av utdanningstilbudet på master- og doktorgradsnivå.

Høyskoler og nye universiteter har bygd ut flere studietilbud på master- og ph.d.-nivå, og slik sett har de blitt likere de tradisjonelle universitetene. Det er også tendenser til at universitetene yrkesretter deler av sitt fagtilbud og tar opp i seg særtrekk som tradisjonelt har vært høyskolenes. Spørsmålet er om det er likhet i innhold eller bare struktur. Her er det behov for mer kunnskap om utviklingen. NOKUT peker i en rapport på at det fremdeles er mange forskjeller mellom institusjonene, selv om likheten er blitt større på flere områder (NOKUT/Bakken og Storm 2012). Nye universiteter er blitt mer like de gamle når det gjelder organisasjonsstruktur og økt vekt på forskning og studietilbud utover bachelornivå. Institusjonsprofiler viser at det er stor forskjell i institusjonenes yrkesrettede profil, i forskningsomfang og internasjonalt orientering mellom gamle universiteter, nye universiteter og høyskoler. Forklaringen som benyttes for ulikhetene er både forskjellige tradisjoner og styrke, og at de gamle universitetene har et annet forskningsbudsjett enn nye. NOKUT peker videre på at det er tendenser til større mangfold internt i institusjonene ved at institusjonene tilbyr et vidt spekter av studietilbud. Selv om høyskoler og nye universiteter tilbyr et økende antall master- og ph.d.-utdanninger, fortsetter de å tilby yrkesrettede utdanninger. Utviklingen kan med andre ord sies å gå mot økt diversitet innad på den enkelte institusjon, og redusert diversitet mellom institusjonene (NOKUT 2013).

Selv om det hevdes at UH-institusjonene i Norge stadig blir likere, finnes det også studier som peker i retning av en viss arbeidsdeling mellom institusjonene, og dermed en viss diversitet. Kyvik (2008) fant stor grad av differensiering i høyskolenes prioritering av forskningsfelt. Kunnskapsdepartementet fant ved en gjennomgang av universitetenes strategier at det synes å være stor bredde i de faglige prioriteringene på tvers av universitetene (Tilstandsrapporten 2012). Gjennomgangen viste også at det er store variasjoner mellom universitetene når det gjelder ambisjonsnivå, dvs. om de satser på internasjonalt, nasjonalt eller regionalt nivå på de ulike områdene. Kunnskapsdepartementet har også sett på hvordan institusjonenes faglige profil og ambisjoner kommer til uttrykk i institusjonenes virksomhetsmål (Tilstandsrapporten 2014). Analysen viser at faglig profil for de fleste institusjonene kommer til uttrykk gjennom ett eller flere av virksomhetsmålene, og flere viser også ambisjoner om fremragende utdannings- og/eller forskningsmiljøer.

Stensaker m.fl. (2013) peker på at styringen av universiteter og høyskoler er i endring. Dette har sammenheng med endringer i styringsdialogen mellom departementet og institusjonene de

siste årene, med mer vekt på strategisk dialog med styrene. Endringene henger også sammen med utviklingstrekk ved institusjonene selv. Evnen og kapasiteten ved institusjonene til mer overordnet styring er styrket. Det er imidlertid fortsatt store variasjoner mellom institusjonene her.

Det er vanskelig å si noe sikkert om hvordan finansieringssystemet har bidratt til eller motvirket differensiering, arbeidsdeling og profil. Uttellingen for studiepoengproduksjon i finansieringssystemet sammen med økte fullmakter til selv å opprette og nedlegge studietilbud, kan ha bidratt til spredning av fagtilbudet for visse populære studier. Samtidig har SAK-midlene bidratt til mer samarbeid og utvikling i ønsket retning, i hvert fall et stykke på vei. Men også andre virkemidler bidrar til utviklingen her, blant annet tydeligere signaler gjennom styringsdialogen. Det virker imidlertid som om det er en mangel i eksisterende styringsvirkemidler for å få dette til i tilstrekkelig grad. Det kan pekes på at antallet aktører som påvirker styringen av UH-sektoren har økt, jf. kap. 3.2.3.

4.5 Formidling og kunnskapsoverføring for regional og nasjonal verdiskaping

I dagens finansieringssystem er det ikke lagt inn insentiver for å stimulere spesifikt til samarbeid, formidling og kunnskapsoverføring eller innovasjon og verdiskaping. Det eksisterer derimot en rekke ulike programmer for å stimulere til dette, bl.a. i Forskningsrådet og Innovasjon Norge. I tillegg er det opprettet Råd for samarbeid med arbeidslivet (RSA) for å sikre høyere relevans i utdanningstilbudene.

4.5.1 Samarbeid med samfunns- og næringsliv

Det er stor variasjon i samarbeidsrelasjoner, både når det gjelder aktivitet og formaliseringsgrad. Nedenfor kommer en overordnet beskrivelse av samarbeid mellom UH-sektoren og kommunene, næringslivet og helse- og instituttsektoren. Det pekes også på noen faktorer som har betydning for utbredelsen av samarbeidet.

De fleste kommunene har et bredt samarbeid med universitets- og høyskolesektoren. Den mest utbredte samarbeidsformen er praksisarbeid og kjøp av etter- og videreutdanning, etterfulgt av desentralisert utdanning og FoU-samarbeid. Forutsetninger for godt samarbeid er blant annet møteplasser og dialog som gir forståelse for hverandres prioriteringer og rammebetingelser. Mangel på kapasitet, finansiering og regelverk er faktorer som hemmer samarbeid (Rambøll 2013).

Det pågår også et omfattende samarbeid mellom næringslivet og den forskningsutførende sektoren, og det foregår på de aller fleste fagområder. Det er likevel betydelig variasjon mellom næringer, bedrifter, universiteter, fagområder og enkeltforskernes tilbøyelighet til å delta i forsknings- og innovasjonssamarbeid. Det er sektorspesifikke forskjeller i næringslivets tilbøyelighet til å samarbeide, fordi FoU-intensiteten er så forskjellig. Hovedtrekkene i UH-institusjonenes samarbeidsmønster er at store breddeuniversiteter har synlig forskningssamarbeid med store FoU-intensive bedrifter, mens mer lokalt forankrede universiteter/høyskoler har større betydning for kompetanse i små- og mellomstore bedrifter (Thune m. fl. 2012b).

Det er tett samarbeid mellom UH-institusjonene og helsesektoren både innenfor utdanning og forskning. Universiteter og høyskoler forsyner helsetjenestene med kompetent arbeidskraft. Arbeidskraft som helsesektoren selv er med på å utdanne gjennom praksis for studentene. Forskningen i spesialisthelsetjenesten og ved de medisinske fakultetene er i stor grad

integrert. Sykehusavdelinger og de tilsvarende kliniske instituttene er gjerne samlokalisert på universitetssykehusene. Fagpersonalet har ofte doble ansettelser, for eksempel som overlege på sykehusavdelingen og som professor II i 20 pst. bistilling ved universitetsinstituttet.

Det tette forskningssamarbeidet gjenspeiles bl.a. i høy andel sampublikasjoner mellom universiteter og helseforetak. Ved UiB, UiO og UiT er om lag 25 pst. av publikasjonene resultat av samarbeid med helseforetak. Universitetssykehusene spiller en viktig rolle i doktorgradsutdanningen. Ifølge HODs målesystem for forskning i helseforetakene bidrar disse til nærmere 70 pst. av de medisinske doktorgradene som avlegges i Norge. Av disse igjen er om lag 60 pst. leger

Samarbeidet mellom de to sektorene byr på konkrete utfordringer. Fra universitetssiden påpekes bl.a. følgende forhold som hindre for optimal utnyttelse av forskningsressursene: Manglende samordning mellom eierdepartementene KD og HOD, regler for prosjektledelse i helseforetaksfinansiert forskning, regelverket for merverdiavgift og offentlige anskaffelser ved innkjøp av forskningsinfrastruktur og ulike rammebetingelser for dekningsbidrag på eksterne prosjekter. Disse barrierene for godt samspill mellom UH-sektoren og helsesektoren kan åpenbart ikke fjernes gjennom endring av finansieringssystemet.

Norge har i internasjonal sammenheng en stor forskningsinstituttsektor. Mye av den forskningen som her til lands foregår i instituttsektoren, blir i Danmark og Sverige utført ved universitetene. Mange UH-institusjoner eier såkalte randsonelinstitutter – institutter som eies/kontrolleres av UH-institusjonen, men er egne rettssubjekter. Mange frittstående institutter er lokalisert nær en UH-institusjon, som for eksempel miljøinstituttene i Gaustadbekkdalen nær UiO. I enkelte tilfeller kan det være stor grad av integrasjon mellom institutt og UH-institusjon, men omfanget av felles publikasjoner mellom UH-institusjoner og instituttsektoren er ikke like stort som det er med helsesektoren.

Selv om hovedinnretningen på institutforskningen er anvendt, og en stor andel av forskningen i UH-sektoren er grunnforskningsorientert, vil de to typene FoU-institusjoner være konkurrenter på mange arenaer, for eksempel innenfor Forskningsrådets tematiske programmer. Sammenlignet med UH-sektoren har instituttsektoren en forholdsvis beskjeden basisbevilgning, og er dermed langt mer avhengig av eksterne inntekter. I oppdragsmarkedet vil det kunne være en viss grad av konkurranse med UH-sektoren, i hvert fall vil det kunne oppleves slik fra instituttens side. Men flere av de store universitetene har signalisert at de i hvert fall ikke ønsker å øke andelen oppdragsforskning, kanskje snarere redusere den. Det universitetene finner vel så attraktivt som å hente inn konkrete avgrensede oppdragsprosjekter fra næringslivet, er langsiktige rammeavtaler med store private bedrifter/FoU-aktører. Om det er konkurranse eller arbeidsdeling som best beskriver forholdet mellom instituttsektoren og UH-sektoren i oppdragsmarkedet, vil dermed kunne avhenge av hvem som spørres.

Instituttsektoren er en betydelig bidragsyter i doktorgradsutdanningen, om enn ikke i like stort omfang som helsesektoren. Også mellom UH- og instituttsektoren er det et betydelig omfang av bistillinger. Det er særlig breddeuniversitetene og de nye universitetene som har tilsatt professor II med hovedstilling i instituttsektoren. Ved statlige høyskoler er omfanget av bistillinger fra instituttsektoren lite (Indikatorrapporten 2014).

I samarbeidet mellom instituttsektoren og UH-sektoren er det utfordringer bl.a. knyttet til beregning av kostnader i eksterne prosjekter og regelverk for innkjøp av forskningsinfrastruktur. Både Forskningsinstituttens fellesarena (FFA) og Universitets- og høyskolerådet (UHR) mener finansieringssystemene inneholder disinsentiver for samarbeid mellom de to sektorene. Det gjelder bl.a. følgende forhold: Midler fra Forskningsrådet gir uttelling i UH-sektoren, men ikke i instituttsektoren. EU-midler gir lavere uttelling i

instituttens finansieringssystem enn i UH-sektorens. Det er ikke belønning for sampublisering i UH-sektorens system.

4.5.2 Formidling og kunnskapsoverføring

Ifølge Thune m. fl. (2014) sier 93 pst. av faglige ansatte i akademia at de har deltatt i en eller flere aktiviteter for å spre kunnskap. Målt i antall faglige ansatte som deltar i aktivitetene, er allmenn og brukerrettet formidling mest vanlig, etterfulgt av opplæring/videreutdanning, bistillinger og konsulenttjenester, forskningssamarbeid og til sist kommersialisering. Det er ikke store forskjeller mellom fagområder når det gjelder formidlingsaktiviteter. Når det gjelder kunnskapsoverføring er det derimot noen observerte forskjeller. Forskningssamarbeid og kommersialisering er vanligst innenfor naturvitenskap og teknologi, mens opplæring er vanligst innenfor samfunnsvitenskap og medisin/helsefag. Det er små forskjeller mellom læresteder når det gjelder deltakelse i kunnskapsspredning. Personlige kontakter og nettverk er viktig for etablering av samarbeid, og motivasjonen for den enkelte ansatte er først og fremst knyttet til faglig utvikling. Personer som har tidligere arbeidserfaring utenfor UH-sektoren, er mer aktive innenfor alle former for kunnskapsspredning og samarbeid med eksterne aktører enn andre (Thune m.fl. 2014).

I 2013 var det registrert nesten 21 000 formidlingsbidrag i CRISStin. Antallet formidlingsbidrag har vokst med ca. åtte pst. fra 2012. Registrering av formidlingsbidrag er frivillig. Det er derfor vanskelig å si om veksten skyldes reell vekst i formidlingsaktivitet eller bare økt registrering (Tilstandsrapporten 2014).

Mellom 2007 og 2012 har omfanget av etter- og videreutdanning variert med mellom 700 og 1 500 studentårsverk (ett studentårsverk tilsvarer 60 studiepoeng). Det er de statlige høyskolene som er den største aktøren på etterutdanning, med mellom 70 og 80 pst. av studentårsverkene de enkelte år. Det finnes ikke en oversikt over omfanget av videreutdanning.

Det finnes ingen systematisk oversikt over hvor mange ansatte i UH-sektoren som utfører konsulentvirksomhet eller har bistillinger i andre sektorer. Ifølge Thune m.fl. (2014) utfører 33 pst. av faglige ansatte konsulentvirksomhet/faglig rådgivning, mens elleve pst. har bistillinger utenfor UH-sektoren.

Bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet (BOA) omfatter et bredt spekter av inntektsgivende aktiviteter innenfor utdanning, forskning og formidling. Næringslivet og offentlige etater er de klart største finansieringsaktørene for universiteter og høyskoler. I tillegg kommer organisasjoner, stiftelser og utenlandske kilder. Det har vært en nedgang i andelen BOA av de samlede inntektene til universiteter og høyskoler fra om lag ni pst. i 2004 til om lag fem pst. i 2012. I 2013 er det derimot gjort noen endringer i regnskapsføringen av BOA, der tilskudd fra andre statlige forvaltningsorganer føres som bidrag. Dette har ført til at BOA-inntektenes andel i forhold til totale driftsinntekter har økt til om lag åtte pst.

UH-sektoren har hatt en positiv utvikling i kommersialiseringsaktiviteten de siste årene. Det ser for eksempel ut til å være en økning i antallet lisenseringer og mottatte forretningsideer.

Sammenlignet med data om deltakelse i næringslivssamarbeid og kommersialisering fra 13 år tilbake i tid, ser det ut til at omfanget av deltakelse i slike aktiviteter - målt ved antall vitenskapelige ansatte som deltar i slike aktiviteter - har holdt seg på et relativt stabilt nivå den siste tiårsperioden. Thune m.fl. (2014) peker på at det derfor ikke er noen tydelige effekter på antallet ansatte involvert i kommersialiseringsaktiviteter etter innføringen av lovendringer og virkemidler for å stimulere til økt nivå på kommersialisering.

4.5.3 Innovasjon og verdiskaping

Norge har hatt betydelig økonomisk vekst siden begynnelsen av 1900-tallet og rangeres nå blant de mest velstående landene i Europa. Likevel plasserer EUs innovasjonsbarometer, Innovation Union Scoreboard (IUS), Norge under gjennomsnittet i EU målt etter innovasjonsevne, og kategoriserer landet som en ”moderat innovatør”. Norge skårer langt dårligere enn Norden for øvrig. Sverige, Danmark og Finland er alle kategorisert som innovasjonsledere.

At Norge gjør det svært godt økonomisk, men rangeres lavt etter innovasjonsevne, blir ofte omtalt som ”det norske paradokset”. En mulig forklaring på dette er at slike målinger legger for stor vekt på FoU. Norge har en næringsstruktur preget av næringer som investerer lite i forskning som andel av omsetningen. Åtte av indikatorene måles opp mot bruttonasjonalprodukt (BNP). Dette er uheldig for Norge som har et svært høyt BNP. Norge gjør det derimot godt på indikatorer som måles opp mot folketall, fordi vi er et lite og rikt land. En annen forklaring er at særnorske forhold som påvirker Norges innovasjonsevne, ikke fanges opp i barometeret. Den såkalte ”norske modellen” gir grunnlag for åpenhet og høy tillit i samfunnet, og sammen med en høyt utdannet befolkning øker dette absorpsjonsevnen og gjør det lettere å gjennomføre endringer og omstillinger. Forhold ved målemetoden kan også påvirke resultatene. Siden 2001 har innovasjonsundersøkelsen vært integrert i den årlige spørreundersøkelsen om næringslivets FoU-aktivitet. Statistisk sentralbyrå gjennomførte nylig en separat innovasjonsundersøkelse som ga signifikant høyere innovasjonsaktivitet i bedriftene enn den integrerte FoU/innovasjonsundersøkelsen (Indikatorrapporten 2014).

80 pst. av Forskningsrådets prosjekter innenfor næringsrettet forskning er Innovasjonsprosjekter i næringslivet (IPN), og disse utgjør til sammen om lag 1 mrd. kroner i 2014. Med utgangspunkt i innovasjonsprosjektene i næringslivet har Møreforskning siden midten av 1990-tallet undersøkt virkninger av offentlig støtte til FoU i næringslivet. Resultatmålinger av prosjektene viser at samlet sett er både bedriftsøkonomisk og samfunnsøkonomisk overskudd betydelig. Det er imidlertid et lite antall prosjekter med svært gode resultater som bidrar til det positive utfallet. Undersøkelsen viser også at offentlig støtte bidrar til å utløse private investeringer i omtrent samme omfang som støttebeløpet (Hervik m.fl. 2012).

Utviklingen av kompetanse og FoU-samarbeid betyr mer for mange bedrifter enn oppnådde økonomiske resultater gjennom prosjektperioden. Foruten kompetanse og nettverk er det betydningen av utviklingen av ny teknologi som framheves av bedriftene (Hervik m.fl. 2012).

Det tar ofte lang tid å realisere resultater av forskningsarbeid. Videreformidling og spredning av forskningsresultater og ny kunnskap fra innovasjonsprosjektene er en viktig del av prosessen som genererer eksterne effekter og nytteverdier for samfunnet og næringslivet for øvrig. De økonomiske resultatene for de deltakende bedriftene er derfor ikke den eneste muligheten for et positivt resultat av et prosjekt. Vellykkede innovasjoner genererer dessuten positive effekter for kundene til den innoverende bedriften ved at de får bedre og/eller billigere produkter og tjenester. Basert på bedriftenes vurdering av samlet nytteverdi på lang sikt kan rundt 30–40 pst. av prosjektene ha potensial for å generere betydelige eksterne effekter (Hervik m.fl. 2012).

Sentre for forskningsdrevet innovasjon (SFI) har foreløpig ikke blitt evaluert som virkemiddel. Sentrene fra den første tildelingsrunden ble imidlertid midtveisevaluert i 2010. Midtveisevalueringen konkluderte med at sentersatsingen samlet sett framstår som vellykket. Sentrene rekrutterer både høyt kompetente forskere og dyktige og entusiastiske studenter. Mange av forskerne nyter stor anerkjennelse internasjonalt. Vertsorganisasjonene støtter godt opp om sentrene. De er involvert i anvendelsesorientert forskning som påviselig har kommet

næringsliv og offentlig sektor til gode gjennom nye eller forbedrede produkter eller prosesser. Sentrene samarbeider med både norske og utenlandske selskaper. Til tross for et overveiende positivt inntrykk fant panelene enkelte forbedringspunkter. Bl.a. gjaldt det synliggjøringen av sentrenes resultater, og strategier for å sikre seg finansiering av sentrenes aktivitet utover SFI-perioden, for eksempel gjennom bedre utnyttelse av EUs forskningsprogrammer, andre internasjonale fond og utvidet samarbeid med utenlandske brukere.

4.5.4 Analyse og vurderinger formidling og kunnskapsoverføring

Universiteter og høyskoler samarbeider mye med samfunns- og arbeidsliv, særlig med offentlige etater, som kommunene, og med næringslivet. Personlige kontakter og nettverk er viktig for etablering av samarbeid, og motivasjonen for den enkelte faglig ansatte er først og fremst knyttet til faglig utvikling.

Til tross for at det ikke er insentiver for formidling og kunnskapsoverføring i finansieringssystemet, er det en utbredt aktivitet ved UH-institusjonene. Flertallet av faglige ansatte i alle fagområder jobber aktivt med formidling. Det er ikke grunnlag for å si noe sikkert om hvordan omfanget av formidling har utviklet seg over tid, men dataene tilsier ikke at dette er et neglisjert område.

Etter- og videreutdanning er den mest utbredte kunnskapsoverføringsaktiviteten blant faglige ansatte. Omfanget av bistillinger både inn i og ut av UH-sektoren er forholdsvis høyt. Andelen inntekter fra bidrags- og oppdragsprosjekter (inkludert etterutdanning) har derimot sunket de ti siste årene. Vi kjenner ikke årsakene til denne utviklingen, men den indikerer at betydningen av det inntektsgenererende samarbeidet med omverdenen er synkende.

Kommersialisering involverer en relativt liten andel av de faglig ansatte i UH-sektoren. Til tross for sterkt økende oppmerksomhet mot dette området de siste 10-15 årene er resultatene av kommersialiseringsvirksomheten foreløpig relativt beskjedne. Norge har tradisjonelt kommet relativt dårlig ut på innovasjonsmålinger som European Innovation Scoreboard. Norges gode økonomisk vekst og relativt dårlige plassering på innovasjonsmålinger omtales som det norske paradokset. Det antyder at slike målinger har svakheter, og at de ikke omfatter alle relevante faktorer som bidrar til innovasjon. Selve målemetoden kan også ha betydning. En separat innovasjonsundersøkelse i bedriftene avdekker høyere innovasjonsaktivitet enn en felles FoU- og innovasjonsundersøkelse.

Samarbeid med samfunns- og arbeidsliv gir resultater i form av mer relevante studietilbud og mer relevant forskning, men også i enkelte tilfeller i form av bedre tjenester og produkter. Publikasjoner, doktorgrader og andre faglige resultater framheves som de viktigste resultatene av samarbeid mellom næringsliv og den forskningsutførende sektoren. Dette tyder på at det viktigste bidraget fra UH-sektoren til samfunns- og næringsliv er kandidater og forskning av høy kvalitet.

Undersøkelser viser at prosjekter innrettet mot verdiskaping og innovasjon i næringslivet i regi av Forskningsrådet og andre bidrar til mer forskning i næringslivet, og at det genererer bedrifts- og samfunnsøkonomiske overskudd. For eksempel har Sentrene for forskningsdrevet innovasjon (SFI) bidratt til nye eller forbedrede produkter og prosesser som har kommet brukere i næringslivet og offentlig sektor til gode.

Store deler av formidlings- og kunnskapsoverføringsaktivitetene er ikke systematisk dokumentert. Det er også slik at det er vanskelig å dokumentere og telle opp resultater, særlig når det gjelder innovasjon og verdiskaping. Resultater på bruker- og samfunnseffektnivå tar ofte lang tid å realisere, det kan gå mer enn ti år før effekten er uttømt. Dette peker i retning

av at finansielle insentiver ikke bør legges inn i en formelbasert bevilgning, men i ulike konkurransebaserte programmer og andre virkemidler.

Det er derfor grunnlag for å vurdere om slike virkemidler/programmer bør styrkes. Det kan også være grunnlag for å se nærmere på virkemidlene rettet mot forsknings- og innovasjonssamarbeid i sammenheng.

4.6 Oppsummering

Diagnosen kan kort oppsummeres i følgende hovedpunkter:

Utdanning

- Studiepoengproduksjonen har økt, hovedsakelig grunnet høyere opptak, og ikke som følge av bedre gjennomstrømming. Mye tyder på at dagens finansieringssystem gjør det mer attraktivt å satse på økt produksjon av studiepoeng enn på bedre oppfølging og veiledning av studenter. Det er et klart forbedringspotensial når det gjelder å få flere studenter til å fullføre.
- Dimensjoneringen av norsk høyere utdanning fungerer stort sett godt, med lav arbeidsledighet og mistilpasning. Studentene velger i all hovedsak i tråd med arbeidsmarkedets behov, men det er enkelte utfordringer knyttet til å skaffe nok arbeidskraft til viktige yrker for samfunnet (ingeniører, lærere og helsepersonell). Det er ikke grunnlag for å gjøre store endringer i måten utdanningstilbudet dimensjoneres på, men det bør satses mer på bedre informasjon om utdanningsvalg.
- Utviklingen i innsatsfaktorer som antall studenter per faglig ansatt, inntakspoeng og faglig kompetanse, tilsier at utdanningskvaliteten ikke bør være forringet i løpet av de siste ti årene, men heller ha forbedret seg.
- Det er stor overlapp mellom studentenes og de faglige ansattes vurderinger rundt kvalitet, med unntak av oppfølging og tilbakemeldinger som er det området studentene er minst fornøyd med.

Forskning

- Omfanget av vitenskapelig publisering og antallet avlagte doktorgrader har vokst betydelig. Det er ikke grunnlag for å si at økningen i kvantitet har gått på bekostning av kvalitet, men det er heller ikke grunnlag for å si at dagens finansieringssystem har bidratt til økt kvalitet.
- Kvalitetsvirkemidler innført parallelt med finansieringssystemet, så som SFF-ordningen, har bidratt til å heve kvaliteten på flere forskningsmiljøer, men det er rom for flere miljøer i toppen.
- Norge bidrar mindre til gjennombruddsforskning, og henter mindre forskningsmidler fra EU, enn våre naboland.
- Flere virkemidler kan bidra til å styrke forskningskvaliteten: en vridning av insentivene i finansieringssystemet mot kvalitet, bedre styring og ledelse ved institusjonene og økt omfang av konkurranseutsatte midler innenfor Forskningsrådets kvalitetsvirkemidler.

Internasjonalisering

- UH-sektoren har blitt mer internasjonalt orientert både på utdannings- og forskningsfeltet.

- Det er usikkert om finansieringssystemet har vært utslagsgivende for veksten i antall utvekslingsstudenter. At det er et insentiv på studentmobilitet kan være viktig for at arbeidet prioriteres.
- Det er liten sammenheng mellom nasjonale prioriterte samarbeidsland og studentmobiliteten, særlig gjelder det de landene norske studenter velger å studere i.
- Det er fortsatt et mål å øke den internasjonale utvekslingen av både studenter og faglig ansatte. Særlig for yngre forskere er internasjonal erfaring viktig for karrieren.

Differensiering, arbeidsdeling og profil

- Norsk UH-sektor er stadig preget av mange små og fragmenterte fagmiljøer.
- Institusjonene er blitt likere, bl.a. som følge av likere rammebetingelser. Spørsmålet er om det er likhet i innhold eller bare struktur. Utviklingen går mot økt diversitet innad på den enkelte institusjon.
- Det er vanskelig å si noe sikkert om hvordan finansieringssystemet har bidratt til eller motvirket differensiering, arbeidsdeling og profil. Det virker som det er en mangel i eksisterende styringsvirkemidler for å få dette til i tilstrekkelig grad.

Formidling og kunnskapsoverføring

- Det er ikke tegn til at formidling neglisjeres til tross for at det ikke gis insentiver på dette området i finansieringssystemet.
- Undersøkelser tyder på at faglig ansatte i UH-sektoren deltar i formidlings- og kunnskapsoverføringsaktiviteter i stort omfang.
- De positive resultatene av UH-sektorens samarbeid med omverdenen tyder på at mer samarbeid er et gode. Men grunnet den store kompleksiteten i samarbeidet er det ikke sikkert at dette skal stimuleres gjennom indikatorer i finansieringssystemet.
- Det viktigste bidraget til innovasjon og verdiskaping er kandidatene UH-sektoren utdanner, og forskning av høy kvalitet.
- Virkemidler i Forskningsrådet, Innovasjon Norge og Siva har hatt god effekt på UH-sektorens samspill med omverdenen. Styrking av slike virkemidler kan vurderes.

Konklusjon:

Det har vært en kvantitativ vekst i form av økt produksjon av studenter/kandidater, studiepoeng, utvekslingsstudenter, publikasjonspoeng og doktorgrader. På bakgrunn av dette kan det sies at finansieringssystemet i stor grad har virket i henhold til målsettingene. Situasjonen i dag er en annen enn da finansieringssystemet ble innført. Da var det viktig å få opp produksjonen (flere studenter, forskningskompetanse og volum), i tillegg til å øke kvaliteten. Nå er ambisjonene mer tydelig rettet mot kvalitet i utdanning og forskning (eksellens), verdensledende forskningsmiljøer, europeiske konkurransearenaer, samhandling internasjonalt og mot samfunns- og næringsliv. Det er også et tydelig ønske om sterkere fagmiljøer. Disse ambisjonene bør gjenspeiles i det framtidige finansieringssystemet. Det er ikke tegn til at formidling neglisjeres til tross for manglende insentiver på dette området i finansieringssystemet. Det er fortsatt utfordringer knyttet til differensiering, arbeidsdeling og tydeligere institusjonsprofiler.

5 Finansieringsmodeller

Innledningsvis i kapitlet skisseres et teoretisk rammeverk for insentivteori, og dette illustreres med eksempler fra universitets- og høyskolesektoren. Del to presenterer forskning om resultatbasert finansiering, og del tre trekker noen linjer fra erfaringer gjort i land i Europa.

5.1 Insentivteori

Universiteter og høyskoler vil tilpasse seg på ulike måter avhengig av utformingen av finansieringssystemet. Insentivteori gir innsikt i hva slags tilpasning ulike typer finansieringssystemer vil kunne gi. Ifølge insentivteori, vil et vellykket finansieringssystem være utformet slik at agentene, her universiteter og høyskoler, har økonomiske insentiver til å nå mål som ligger tett opp til de mål prinsipalen, her oppdragsgiveren Kunnskapsdepartementet, har for sektoren.

Generelt predikerer insentivteori at *resultatbasert finansiering* vil gi bedre effekt på måloppnåelse enn *innsatsbasert finansiering*, men effekten av den resultatbaserte finansieringen vil være avhengig av hvilke resultatmål finansieringen baserer seg på. Om resultatmålene som velges ikke ligger tett nok opp mot hovedmålene for sektoren, vil finansieringen kunne gi sterke vridningseffekter. Innsatsen blir da gjerne høy på de områdene der resultatene måles og mindre på områder der resultatene ikke måles. Hvis finansieringssystemet er basert på få, *småle mål* vil det være færre faktorer som påvirker finansieringen, og det vil dermed kunne gi god forutsigbarhet for universiteter og høyskoler, men altså med fare for mer insentivvridning. Mange, *brede resultatmål*, som dekker mange av sektorens aktiviteter, vil gi mindre forutsigbarhet, men insentivteori predikerer at et slikt finansieringssystem, om det er riktig kalibrert, vil kunne gi høy måloppnåelse for oppdragsgiver. Det er imidlertid svært vanskelig å forutsi hvilke effekter brede resultatmål vil ha, og hva som er riktig kalibrering. Kalibreringen må være slik at resultatmålene vektet riktig i forhold til oppdragsgivers mål for sektoren. Om dette ikke lykkes, kan innsatsen i sektoren vris mot målene som premieres høyest.

Kvantitative resultatmål er gjerne forutsigbare og enkle å forholde seg til, men kan innebære risiko for universiteter og høyskoler hvis de påvirkes av tilfeldig variasjon utenfor institusjonenes kontroll. Det er imidlertid mange typer resultater det er vanskelig å finne gode kvantitative mål for. Det er da mulig å benytte *kvalitative resultatmål* med mer helhetlig vurdering av måloppnåelse, som dermed gir mindre fare for insentivvridning enn kvantitative mål. Forskningsrådets og NOKUTs evalueringer er eksempler på slike kvalitative evalueringer. Kvalitative evalueringer vil gjerne ha mindre tydelige kriterier, og dermed gi mindre forutsigbarhet for universiteter og høyskoler. Dermed vil insentiveffekten gjerne være svakere, spesielt om evalueringene oppfattes som lite *objektive*. Kvalitative mål vil gjerne også innebære større kostnader enn kvantitative mål, og kostnader må derfor vurderes opp mot fordeler ved slike mål.

Resultatbasert finansiering gir insentiver, uavhengig av om rammen er åpen eller lukket, men *insentivintensiteten* vil over tid avta om resultatene for sektoren forbedres, og rammen ikke endres. Om *relativ forbedring* premieres vil det være sannsynlig at institusjoner som presterer lavt i utgangspunktet kan forbedre sine resultater til lavere kostnad, gitt at kostnaden ved resultatforbedring øker med resultatnivå. Hvis det er relativ forbedring som premieres, kan det for høyproduktive miljøer bety at disse stadig møter høyere forventninger for å få finansiell uttelling. Dermed kan et *dynamisk insentivproblem* oppstå, da disse institusjonene ikke vil ønske å framstå som så produktive (Vagstad m.fl. 2007).

Hvordan resultatbasert finansiering for universitets- og høyskolesektoren lykkes vil være avhengig av hvordan institusjonsledelsen utformer insentivene for sine fakulteter, avdelinger og institutter, og for de ansatte. Igjen har valg av innsats- eller resultatmål betydning. Institusjoner kan videreføre insentivene slik de er gitt i finansieringssystemet fra Kunnskapsdepartementet til intern fordelingen av midler. Institusjonen kan også ha egne, supplerende insentiver for å støtte opp under egen aktivitet. Hensikten med insentiver er selvfølgelig å påvirke atferd, som i hovedsak ikke foregår på institusjonsnivå, men på fagnivå eller individnivå. Dette gir en utfordring for ledelsen ved institusjonene når de skal lage en intern budsjettfordelingsmodell. En undersøkelse Kunnskapsdepartementet gjennomførte i 2011 viste at institusjonene i stor grad har ført rammebudsjetteringsprinsippet videre til fakulteter/avdelinger med delegerte fullmakter. De fleste institusjonene har også videreført insentivene i det nasjonale finansieringssystemet, og ca. halvparten har innført egne insentiver i sin budsjettfordelingsmodell.

Nyere forskning basert på adferdsøkonomi viser at resultatbasert finansiering kan gi ingen eller en annen effekt enn den intenderte hvis *indre motivasjon* for de ansatte står i motsetning til de økonomiske insentivene (Gneezy m.fl. 2011). Det er fortsatt stort behov for forskning på dette området, men det er ikke ønskelig at finansieringssystemer for universiteter og høyskoler påvirker den enkelte forsker og underviser slik at økonomiske insentiver erstatter indre motivasjon og andre implisitte insentiver. Glede ved selve arbeidet og opplevelse av å utføre viktig arbeid for samfunnet er eksempler på indre motivasjon. Universitets- og høyskoleansatte kan også drives av annen ikke-monetær, *ytre motivasjon*, som ønske om å få gode tilbakemeldinger fra studenter, ledelse og forskningsmiljøet. Det er imidlertid vanlig i sektoren at anerkjennelse i forskningsmiljøet, basert på vitenskaplige publikasjoner, er knyttet opp mot økonomiske insentiver, fordi publikasjoner påvirker karriereutvikling og dermed lønnsutvikling.

5.2 Forskning om resultatbasert finansiering

Internasjonalt har det i styring av universiteter og høyskoler vært en klar dreining fra innsatsorientering til resultatorientering. Det har også vært en dreining fra sentralisert/regulert styring der sentrale/føderale myndigheter bestemmer mye, til delegert styring der institusjonene gis stor autonomi, og markedsmekanismer gis mer innflytelse. Dette er også tilfellet i Norge.

Forskning tyder på at resultatbasert finansiering har potensial til å endre institusjonell atferd. Introduksjonen av resultatbaserte finansieringssystemer skaper imidlertid spenning mellom autonomi og kontroll. Effektene på autonomi er både tvetydige og motstridende, og er blant annet avhengige av om systemet bare legger føringer for fordeling mellom institusjonene, eller om det også legger føringer for hvordan midlene skal fordeles innad på den enkelte institusjon (Hicks 2012).

5.2.1 Resultatbasert finansiering av høyere utdanning

Det er gjort lite forskning på effekten av resultatbasert utdanningsfinansiering i Europa. Punktene nedenfor er i hovedsak basert på tre ulike artikler som har evaluert resultatbasert finansiering av utdanning i USA, der de ulike statene har ulike finansieringssystemer, noe som gir et godt grunnlag for å vurdere effekten av ulike indikatorer og finansieringsmekanismer (Dougherty og Reddy, 2013; Friedel m.fl. 2013; SRI International, 2012). Ikke alle erfaringene fra amerikanske universiteter er relevante for en norsk sammenheng, men deler av forskningen om resultatbasert finansiering er interessant uavhengig av land.

Dougherty og Reddy (2013) finner at resultatbasert finansiering har en direkte (normativ) innvirkning på institusjonenes interne finansiering, større bevissthet omkring (del)statlige prioriteringer og deres egne resultater, samt at det blir økt konkurranse mellom institusjonene basert på rangeringer og status. Resultatbasert finansiering har også mer indirekte innvirkning på bruk av data i institusjonell planlegging og strategiarbeid, og på endringer i studieprogrammer og praksiser innrettet på å forbedre studentenes resultater. Det er derimot ikke tilstrekkelig dokumentert at resultatbasert finansiering alene fører til en signifikant reduksjon i frafall og økning i fullføringsgrad.

Et poeng i flere rapporter er at ”best practice” i finansiering av høyere utdanning og forskning handler om å finne de rette insentivene gitt de politiske målene for høyere utdanning, og at insentivene fungerer best dersom de er rettet mot institusjonenes kjerneområder/viktigste mål (SRI International 2012).

Vellykkede insentivssystemer kjennetegnes av resultatindikatorer som belønner fullføring av høyere utdanning heller enn opptak, for eksempel ved å premiere institusjonene for ferdige kandidater. Det er også mer vellykket dersom et indikatorbasert system ikke er for komplekst (vanskelig å forstå for involverte institusjoner) og dersom omfanget er stort nok til at institusjonene opplever en reell effekt (SRI International 2012).

Forskningslitteraturen påviser også flere problematiske uuntenderte virkninger av resultatbasert finansiering. Dette inkluderer økte administrative kostnader, en opplevd innsnevring av institusjonenes samfunnsoppdrag, og redusert deltakelse av faglig ansatte i beslutningsprosesser. Det mest alvorlige er imidlertid risiko for en inflasjon i grader og senkning av akademisk standard dersom det ikke er andre mekanismer for å ivareta denne (Dougherty og Reddy 2013).

5.2.2 Resultatbasert finansiering av forskning

Resultatbaserte forskningssystemer defineres som nasjonale systemer der evalueringer av forskningsresultater brukes til å fordele midler til universiteter og høyskoler. Hicks (2012) definerer resultatbaserte forskningssystemer som ”komplekse, dynamiske systemer som balanserer fagfellellevurderinger og bibliometri, tilpasses ulike fagområder, involverer utbredt konsultasjon med det akademiske miljøet, og legger vekt på gjennomsiktighet i data og resultater”. I alt 14 slike systemer var implementert verden over i 2010. Introduksjonen av slike systemer er i hovedsak en respons på behovet for en kunnskapsbasert økonomi, mål- og resultatstyring og et ønske om eksellens i forskningen. Nedenfor følger de viktigste generelle lærdommene Hicks har trukket ut basert på en sammenligning av disse 14 systemene, som inkluderer Norge som case.

Evaluering av forskningsresultater

Forskningsresultater kan evalueres på ulike nivåer: individ, gruppe, fakultet, fagområde og institusjon. Ifølge Hicks (2012) er evaluering av forskningsgrupper sett på som den beste analyseenheten, da det meste av forskningen skjer i grupper eller kunnskapsmiljøer. Denne evalueringsformen har også mest legitimitet i det akademiske miljøet. Det er imidlertid umulig å basere et nasjonalt system på dette, da det blir for omfattende og grensene mellom gruppene er utflytende. Den mest brukte analyseenheten er derfor på fagområde/institutt/fakultetsnivå. Et fåtall, deriblant Norge og Danmark tar utgangspunkt i resultater på institusjonsnivå.

Metodene må tilpasses analyseenheten og inkluderer blant annet fagfellellevurderinger, institusjonenes egne resultatrapporter, evalueringskomiteer og bibliometriske resultater. De

ulike metodene for evalueringer legger føringer for hvor ofte midler kan omfordeles. Dersom metrikk legges til grunn, som i Norge, kan midler omfordeles fra et år til et annet. Dersom utgangspunktet er evalueringer og fagfellellevurderinger, varierer intervallene for omfordeling fra tre til sju år.

En utfordring med resultatbasert forskningsfinansiering er forskjeller på tvers av fagområder. Dette kan løses ved at det i tillegg til bibliometriske data også brukes fagfellellevurderinger eller andre typer rapporter og evalueringer. Det er også mulig å lage et mer komplekst system, med ulike vekter for ulike fagområder.

Generelt har fagfellellevurderinger mer legitimitet og aksept i det akademiske miljøet, mens metrikk gjør det enklere å sammenligne og gir mer oppdatert informasjon som kan brukes inn i finansieringsbeslutninger. En svakhet ved bare å telle antall artikler, er at det gir et insentiv til å prioritere volum på bekostning av kvalitet. Noen land, deriblant Norge, har derfor valgt å knytte sterkere insentiver (uttelling) til artikler som publiseres i tidsskrifter av særlig høy kvalitet.

Resultatbasert forskningsfinansiering byr gjennomgående på en avveining mellom et komplekst system som søker å ivareta alle hensyn, og det som er praktisk (lett å administrere). Komplexiteten har en tendens til å øke ved utstrakte konsultasjonsprosesser som genererer et press for rettferdighet på tvers av heterogene akademiske fagområder.

Observerte effekter av innføringen av resultatbasert forskningsfinansiering

Selv om det er et uttalt mål med resultatbasert forskningsfinansiering å omfordele ressurser mellom institusjoner basert på resultater, er den reelle årlige omfordelingen av midler i mange tilfeller minimal. Hicks (2012) mener dette er bra, da universiteter har store faste kostnader og trenger stabil finansiering og at det derfor ikke er tilrådelig å innføre et ustabilt finansieringssystem som omfordeler store mengder midler på kort sikt, slik at enkelte institusjoner kan gå konkurs.

Basert på sine studier finner Hicks (2012) at den viktigste effekten av å innføre resultatbasert forskningsfinansiering er konkurransen om prestisje mellom universitetene. En vanlig observert virkning er at systemet gjerne fører til betydelig forbedring i resultater og produktivitet (jf. økt produksjon i Norge). Dette vil etter noen år møte et tak, der det ikke er mer å hente uten at rammen økes (eventuelt at rammebetingelsene/indikatorene endres).

Hvilke mål lar seg best styre av resultatbaserte systemer innenfor forskning?

Framtiden til et resultatbasert finansieringssystem vil avhenge av i hvilken grad det bidrar til å oppnå politiske mål. Da mye av formålet med innføringen av resultatbaserte systemer er å fremme eksellens, kan dette gå på bekostning av for eksempel likhet, mangfold, relevans for samfunnet og økonomien, samt bidrag til den nasjonale kulturen og identiteten. Mange politiske mål lar seg heller ikke styre i like sterk grad av slike systemer, slik som for eksempel samarbeid med næringslivet og anvendelse av forskning. En løsning på dette kan være å introdusere brede effektevalueringer av caser (Hicks 2012).

To løsninger utkrystalliserer seg på ovennevnte problem. Enten kan systemets kompleksitet økes ved å innføre flere indikatorer, eller påvirkningskraften av det resultatbaserte systemet kan reduseres ved å introdusere andre programmer som legger vekt på andre mål og verdier. Det anbefales heller å introdusere andre programmer og finansieringsmekanismer enn å lage et veldig komplekst system. Studier indikerer også at slike resultatbaserte systemer ikke er like egnet for å styre atferd som går utenom kjernevirksomheten til universitetene.

Den viktigste lærdommen av dette er at det ikke nødvendigvis er resultatbaserte systemer som er viktig i seg selv for å få god forskning, men heller å øke konkurransen og den institusjonelle autonomien. De resultatbaserte systemene bør også vurderes opp mot andre virkemidler for å skape eksellens, slik som for eksempel sentre for fremragende forskning, der noen miljøer får en stor grunnbevilgning over flere år basert på konkurranse om kvalitet.

5.3 Reformer og utvikling i Europa

5.3.1 Autonomi

Det har vært store endringer i den høyere utdanningssektoren i Europa de siste 20 årene. Mange reformer har hatt økt autonomi som et hovedmål, og i enkelte land har dette også ført til en endring i institusjonenes juridiske status. Samtidig som ansvaret i økende grad har blitt delegert til institusjonene, har det utviklet seg nye verktøy for styring og kontroll av institusjonenes virksomhet.

Det kan skilles mellom fire ulike typer autonomi: organisatorisk, faglig, finansiell og kontroll-/rapportering. Det er særlig den faglige og finansielle autonomien som har økt. Den organisatoriske autonomien har økt noe, men er fortsatt lav, mens autonomien knyttet til kontroll og rapportering er svekket.

Organisatorisk autonomi innebærer mulighet til å bestemme over den interne organiserings- og styringsstrukturen, samt å selv kunne velge lederskap.

Faglig autonomi inkluderer muligheten til å bestemme innholdet og omfanget av studieporteføljen og forskningsprogram, samt rekruttering av studenter og ansatte. Det er store forskjeller mellom land, særlig med hensyn til rekruttering av studenter og ansatte. Generelt er forskning mindre regulert enn studietilbud.

Finansiell autonomi inkluderer blant annet muligheten til å bestemme over den interne fordelingen av offentlige og private midler, muligheten til å diversifisere inntektsgrunnlaget gjennom eksterne inntekter, samt akkumulere overskudd og låne penger. Det er særlig muligheten til å bestemme den interne ressursfordelingen som har blitt styrket, blant annet ved at detaljert øremerkede budsjetter har blitt erstattet med rammebevilgninger.

Mer autonomi går ofte hånd i hånd med flere rapporterings- og kontrollmekanismer. Reformen har i økende grad forpliktet høyere utdanningsinstitusjoner til å demonstrere resultatoppnåelse og å rapportere om aktiviteter og ressursbruk.

I europeisk sammenheng scorer Norge gjennomsnittlig på organisatorisk autonomi (juridisk tilknytning til staten, samt nasjonale regler knyttet til valg/ansettelse av ledere og eksterne styremedlemmer trekker ned); lavt på finansiell autonomi (knyttet til at norske institusjoner har ettårige budsjetter, ikke kan låne penger, og ikke kan ta skolepenger); og svært høyt på faglig autonomi (stor frihet til å styre inntak, dimensjonering, kvalitetskontroll og faglig innhold) (Estermann m.fl. 2011).

5.3.2 Finansiering

En stor undersøkelse av 33 finansieringssystemer for universiteter og høyskoler i Europa (European Commission 2008) viste at i 2008 hadde offentlige universiteter i 14 land høy grad av finansiell autonomi, og at offentlige universiteter i Europa mottok to tredjedeler av budsjettet fra offentlige kilder gjennom direkte bevilgning. Rundt tolv pst. av bevilgningen kom fra private husholdninger i form av studieavgifter, og rundt 21 pst. fra andre eksterne

kilder, som fra forskningsråd, utenlandske finansieringskilder og andre aktører som for eksempel næringsliv, stiftelser og organisasjoner osv. Fra 1996 til 2008 var det en relativ nedgang i andelen statlig finansiering, og en økning fra private og eksterne aktører.

De fleste land i Europa bruker en variant av formelbasert finansiering. Det vanligste er å knytte formlene til undervisningsaktiviteten, og i enkelte tilfeller til forskningsaktiviteten ved institusjonene. Ingen land har et 100 pst. resultatbasert system. Innsatsrelaterte indikatorer er fortsatt utbredt til tross for en sterkere vektlegging av resultatbasert finansiering i ulike policydokumenter. Det er likevel en tendens til at flere og flere øker bruken av resultatkriterier (European Commission 2008). Alle de skandinaviske landene, inkludert Norge, benytter resultater. En av grunnene til at det ikke har vært en sterkere dreining mot resultatorientering i finansieringsmodellene, er at det er vanskelig å bli enige om indikatorer som entydig kan relateres til resultatoppnåelse.

I mange land er forskning finansiert gjennom et todelt finansieringssystem, både gjennom direkte bevilgninger til drift, og gjennom konkurranseutsatte prosjektmidler til forskning. Alle de 33 landene som deltok i den europeiske studien av finansieringsreformer allokerer prosjektmidler til forskning til universiteter (European Commission 2008).

EC-studien (2008) finner videre at det er en sammenheng mellom finansieringsreformer og resultater langs tre dimensjoner: kandidatproduksjon, inntekter fra private husholdninger og forskningsproduksjon. Langs dimensjonene livslang læring, inntekter fra næringsliv og studentmobilitet er sammenhengene svake. For dimensjonene tilgang til høyere utdanning og arbeidsmarkedstilpasning finner studien ingen sammenheng.

5.3.3 Viktige funn

Utvikling det siste tiåret viser at insentivbasert finansiering i større grad enn tidligere brukes som et styringsinstrument for å nå fastsatte mål for høyere utdanning og forskning. Ofte innføres endringer i finansiering parallelt med endringer i andre styringsinstrumenter, særlig i forbindelse med omlegging av styringsmodellen og kvalitetssikringssystemer. Dette tilsvarer endringene som skjedde i Norge med Kvalitetsreformen, Bologna-prosessen og innføring av dagens finansieringssystem.

Fra gjennomgangen av europeiske lands endringer i universitets- og høyskolesektoren kan følgende hovedfunn trekkes ut:

- Det har vært en dreining fra innsatsorientering og sentralisert/regulert styring til resultatorientering med delegert styring og markedstilnærming.
- Overgangen til resultat- og konkurransebasert finansiering bør følges av stor institusjonell autonomi for de høyere utdanningsinstitusjonene dersom den skal være vellykket.
- Insentivbasert finansiering bør spisses inn mot et begrenset utvalg av områder, og fungerer best for å stimulere institusjonenes kjerneoppgaver.
- Det er en trend mot større innslag av kontraktsbasert finansiering.
- Resultater av finansieringsreformer er avhengig av den nasjonale konteksten og tradisjoner, inkludert et lands utgangspunkt og komparative fortrinn. Det er dermed ikke gitt at erfaringer fra ett land uten videre er overførbare til et annet.

5.4 Sammenligning av den norske modellen med finansieringsmodeller i utvalgte andre land

En beskrivelse av finansieringsmodellene i Sverige, Finland, Danmark, Nederland og Sveits ligger i vedlegg 2. Disse landene er valgt fordi de har utdanningssystemer som i noen grad er sammenlignbare med norske forhold, eller har valgt løsninger som minner om de som er valgt i Norge. Nedenfor trekker vi fram likheter og forskjeller i hvordan grunnbevilgningen fordeles og hvordan forskningsfinansieringen er bygd opp i de ulike landene, basert på oversikten i vedlegget.

Fordeling av grunnbevilgningen:

UH-sektoren i Norge og Sveits skiller seg ut med en høy andel grunnbevilgning. Tallene er ikke uten videre sammenlignbare, da noen land, som Danmark og Nederland, har en binær sektor med klart skille mellom universiteter og høyskoler, mens andre, inkludert Norge og Sverige har en integrert sektor. Tas høyskolene med, bidrar det til å dra opp andelen grunnbevilgning, da disse har mindre ekstern forskningsfinansiering enn universitetene. Det er likevel grunn til å anta at Norge ligger i den høyere enden av skalaen selv korrigert for høyskolene. Alle de norske universitetene har en høyere andel grunnbevilgning enn gjennomsnittet for universitetene i Danmark og Nederland.

Hvordan grunnbevilgningen fordeles mellom institusjonene inneholder både likheter og forskjeller mellom landene: Alle har et større eller mindre innslag av resultatbasert finansiering i fordelingsmekanismen. Alle landene unntatt Sveits har resultatindikatorer knyttet til både utdanning og forskning. Sveits benytter kun ekstern forskningsfinansiering som resultatindikator. Innenfor utdanning knytter noen land resultatindikatorer til avlagte grader (Finland og Nederland), mens andre knytter dem til studiepoengproduksjon (Norge og Sverige). Formidling/den tredje oppgaven er knapt nok dekket av resultatindikatorer i noen av landene. Det nærmeste vi kommer er den finske indikatoren for andel nyutdannede i arbeid. Finland har gått lengst i å belegge grunnbevilgningen med resultatindikatorer. 75 pst. av grunnbevilgningen er knyttet opp til 14 resultatindikatorer innenfor utdanning og forskning. Hvor mye som faktisk omfordeler på bakgrunn av disse indikatorene er et annet spørsmål. Noen land knytter også finansiering til innsatsindikatorer. Det gjelder for eksempel Sverige og Sveits (antall studenter), og Nederland (antall nye studenter).

Finland og Nederland har innført avtaler mellom myndighetene og UH-institusjonene, der resultatoppnåelsen får konsekvenser for finansieringen. Danmark har et system med utviklingskontrakter, men kontraktene får ingen budsjetteffekt. Ingen av landene fordeler eller omfordeler midler mellom institusjonene basert på peer review (fagfellevurderinger). Men Sverige utreder muligheten for å innføre en slik ordning for forskningsbevilgningen. Noen land tildeler en samlet ramme til institusjonene, for eksempel Norge og Nederland, mens andre har splittet opp grunnbevilgningen i en del til utdanning og en del til forskning (Sverige og Danmark). Alle landene har i større eller mindre grad en historisk betinget komponent i grunnbevilgningen.

Oppbygging av forskningsfinansieringen:

Norge skiller seg fra de andre landene i sammenligningsgrunnlaget med en svært høy andel offentlig finansiert forskning i UH-sektoren. Over 90 pst. av FoU-finansieringen stammer fra grunnbevilgningen, Forskningsrådet og andre nasjonale offentlige kilder (departementer mv.). I de fem andre landene er andelen offentlig finansiert FoU i UH-sektoren omkring 80 pst. eller litt lavere. Næringsliv, private stiftelser og utlandet (inkl. EU) utgjør bare ca. halvparten

så stor andel av FoU-finansieringen i norsk UH-sektor som i de andre landene. Årsakene til dette kan være flere, for eksempel: Det er generelt dårligere tilgang på private, ikke-kommersielle finansieringskilder i Norge enn i de andre landene. Norge har en stor teknisk-industriell instituttsektor, som står for en større andel av den næringslivsfinansierte forskningen. Norsk næringsliv er mindre forskningsintensivt. Den relativt sjenerøse grunnbevilgningen stimulerer forskerne i mindre grad til å søke andre finansieringskilder, som for eksempel EU.

6 Framtidens finansiering

6.1 Hensyn og helhet

I mandatet framgår det at hensikten med ekspertgruppens gjennomgang er å utvikle finansielle virkemidler som på en bedre måte enn dagens modell vil understøtte god måloppnåelse for universiteter og høyskoler, samlet og enkeltvis.

Beskrivelsen i diagnosekapitlet (kap. 4) viser en gjennomgående positiv utvikling når det gjelder måloppnåelsen i universitets- og høyskolesektoren i perioden med dagens finansieringssystem. Det er mye som tyder på at finansieringssystemet har hatt positive insentiveffekter, ikke minst når det gjelder å øke studiepoengproduksjonen ved institusjonene og når det gjelder publisering. Samlet har det bidratt til økt produktivitet.

Tilbakemeldinger fra sektoren, blant annet i forbindelse med dialogkonferansen ekspertgruppen arrangerte, er sammenfallende med ekspertgruppens vurdering: dagens finansieringsmodell og finansieringssystem fungerer såpass bra at det ikke er behov for en full omlegging. I stedet bør dagens finansieringssystem videreutvikles og forbedres.

I Norge er det høy grad av statlig finansiering av universiteter og høyskoler i kombinasjon med at studentene med noen få unntak ikke betaler skolepenger (det er åpent for å ta betalt for etterutdanning). Samtidig har vi en universitets- og høyskolesektor som er spredt over hele landet.

Den varslede stortingsmeldingen om struktur i høyere utdanning våren 2015 vil kunne medføre endringer i institusjonslandskapet innenfor høyere utdanning. Ekspertgruppen har i sitt arbeid tatt høyde for at det kan bli endringer, og at forslagene i rapporten ikke er avhengig av en gitt struktur.

Begrenset antall indikatorer

En finansieringsmodell for universiteter og høyskoler kan ikke designes slik at alt som ønskes oppnådd skal gi direkte økonomisk uttelling. Det er mulig å lage sofistikerte systemer med uttelling for en rekke elementer. Problemet med dette vil være at selv med et sofistikert system vil det fortsatt være oppgaver universiteter og høyskoler har, og som vil anses som viktige, men som det ikke er knyttet insentiver til, og som dermed ikke blir stimulert. Når veldig mye annet blir det, er risikoen at disse oppgavene blir nedprioritert. Mer alvorlig med et slikt sofistikert system er at kompleksiteten kan svekke insentivvirkningen. Når «alt» prioriteres, prioriteres ingenting.

I dagens modell er det lagt vekt på å ha et finansieringssystem som er enkelt, oversiktlig og som vektlegger noen få områder for stimulering av resultatoppnåelse. Ekspertgruppen mener at prinsippet om enkelhet og oversiktlighet bør videreføres i et nytt nasjonalt system. Dette gir størst mulighet for å stimulere resultatoppnåelsen. Gruppen vil videre vise til kap. 0, og konklusjoner fra relevant forskning som viser at resultatbasert uttelling og finansielle insentiver fungerer best innenfor universiteter og høyskolars kjerneområder.

I tråd med dette er det også slik at en finansieringsmodell med tilhørende system for ressursfordeling ikke kan løse alle utfordringer. Finansieringen og finansieringsmodellen må spille sammen med øvrige direkte og indirekte styringsvirkemidler (lov- og regelverk, styringsdialog, virkemidler overfor andre, som studiefinansiering, insentiver for næringslivet om samarbeid med sektoren osv.) for å oppnå best mulig resultater i tråd med målsettingene. Ekspertgruppen mener også at uavhengig av finansieringssystem og øvrige styrings-

virkemidler, så har institusjonene selv et betydelig ansvar for – og presumptivt en betydelig kompetanse til – å bidra til at institusjonene enkeltvis og sektoren som helhet oppnår fastsatte mål. Et slikt ansvar bør følges av et handlingsrom. I lys av dette har ekspertgruppen i kap. 0 anbefalinger på andre områder enn finansiering, som vi mener vil kunne ha betydning for den samlede resultatoppnåelsen.

Felles samlet rammebevilgning

Ekspertgruppen anbefaler at institusjonene også framover mottar en rammebevilgning, og at det ikke skilles mellom separate bevilgninger til utdanning og forskning.

I flere land, for eksempel Sverige og Danmark, gis grunnbevilgningen til utdanning og forskning i separate strømmer. Stjernø-utvalget (NOU 2008:3) foreslo å innføre et tydeligere skille mellom finansieringen av utdanning og forskning i bevilgningen til universiteter og høyskoler. Separate bevilgninger kan kombineres med klare føringer, eller institusjonene kan fortsatt få fullmakt til selv å fordele midlene internt, men det må trolig ledsages av krav om tilsvarende separat regnskapsføring for å ha noen hensikt. Erfaring tilsier imidlertid at pengestrømmer er normerende for institusjonenes interne prioriteringer, og at det har liten hensikt å definere separate pengestrømmer uten at de styrer bruken av midlene ved separat regnskapsføring.

Ekspertgruppens vurdering er at separate bevilgningsstrømmer ikke i seg selv vil gi økt kvalitet i forskning og utdanning, men at det kan ses på som et element i sterkere styring av institusjonene. Dersom myndighetene mener at institusjonene bruker for lite eller for mye midler på et av samfunnsoppdragene, kan det være en ønsket effekt å påvirke denne andelen gjennom sterkere styring av bevilgningen til den aktiviteten. Samtidig vil en slik oppdeling av bevilgningen innebære en betydelig reduksjon av institusjonenes interne handlingsrom knyttet til bruk av tildelt budsjett, og ekspertgruppen ser ikke at dette vil bidra til å nå mandatets mål om økt kvalitet eller ansvarliggjøring av institusjonene. Den klart største kostnaden ved institusjonene er knyttet til lønn, og de ansatte har (i varierende grad) både utdannings-, forsknings-, og formidlingsansvar. En oppdeling av bevilgningen vil dermed innebære økt byråkratisering (merarbeid med budsjettering og regnskapsføring av de samme lønnsmidlene).

Strategisk handlingsrom

Ekspertgruppen har i tråd med mandatet vurdert forholdet mellom ulike finansieringskanaler, og hvor stor andel av den totale statlige bevilgningen som bør være konkurranseutsatt. I tråd med den styringsmodellen som er valgt for universiteter og høyskoler, er det ekspertgruppens vurdering at institusjonenes styre bør gis muligheten for å utøve strategisk ledelse. Det har dermed ikke vært ønskelig å foreslå endringer som i for stor grad reduserer deres strategiske handlingsrom.

Meld. St.7 (2014-2015) *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning* legger opp til at vekst i bevilgningene til FoU de nærmeste årene vil foregå ved å trappe opp antallet rekrutteringsstillinger, styrke muligheten for å konkurrere på europeisk nivå, samt gjennom å øke forskningssatsingen innenfor seks tematiske områder. Med unntak av rekrutteringsstillingene er det forventet at det meste av denne FoU-veksten vil foregå gjennom de nasjonale konkurransearenaene i Norges forskningsråd. Både i nasjonale og europeiske konkurransearenaer er det ofte krav om medfinansiering fra institusjonen. For å sikre at universiteter og høyskoler opprettholder vilkårene i den nasjonale konkurransen om forskningsmidler (sammenlignet med forskningsinstitutter og helseforetak) mener ekspertgruppen at det ikke nå vil være fornuftig å flytte budsjettmidler fra kanal 1

(institusjonenes grunnbevilgning) til kanal 2 (nasjonale konkurransearenaer). Gruppen har imidlertid noen anbefalinger til sammensetningen av virkemidler i regi av Norges forskningsråd, og vil komme tilbake til disse senere i rapporten.

Finansiering av institusjoner

Gjennom mandatet ber Kunnskapsdepartementet om råd og innspill knyttet til hvordan budsjettet skal fordeles mellom institusjoner. Ekspertgruppen kommer dermed med forslag til forbedring av finansieringssystemet for universiteter og høyskoler, uten å ta stilling til hva som er et riktig finansieringsnivå for den enkelte institusjon.

Ekspertgruppens anbefalinger knytter seg til et nasjonalt system for fordeling mellom institusjoner, ikke et system for finansiering av ulike fag eller forskningsmiljøer. Mange av innspillene som er kommet til ekspertgruppen omhandler imidlertid effekter av finansieringssystemet på fag eller individnivå. For at et insentivbasert finansieringssystem skal fungere på nasjonalt nivå vil det være av betydning hvilke insentiver institusjonene benytter videre i sin interne fordeling av midler, og det er viktig at institusjonene har et bevisst forhold til effekten av insentiver som føres videre og hvilke supplerende insentiver de ev. benytter. Samtidig vil ekspertgruppen understreke at den ønsker et finansieringssystem som ansvarliggjør institusjonene i større grad, både for aktivitet og resultater som foregår på den enkelte institusjon, jf. foregående punkt. Det er dermed en tiltenkt effekt å øke institusjonsstyrenes ansvar for intern budsjettfordeling på egen institusjon.

Det foreslåtte finansieringssystemet tar utgangspunkt i at hver institusjon opprettholder nivået på rammebevilgningen som de har i dag. I tråd med ekspertgruppens forslag kan uttellingen på de resultatbaserte komponentene i rammebevilgningen endre seg for noen institusjoner. Disse endringene anbefales rekalkulert mot basis i innføringsåret, slik at det samlede bevilgningsnivået for den enkelte institusjon opprettholdes.

Indikatorer som premierer resultater

I kapittel 3.2 omtales prinsipper for styring i staten i Norge, inkludert mål og resultatstyring, som ligger til grunn for Kunnskapsdepartementets etatsstyring av universiteter og høyskoler. Ekspertgruppen anser det som viktig at finansieringsmodellen støtter opp om de generelle styringsprinsippene, og at ulike styringsvirkemidler trekker i samme retning. Gruppen anbefaler derfor at det i hovedsak skal benyttes indikatorer som premierer resultater i den formelstyrte/regelstyrte delen av bevilgningen. I gruppens anbefaling er det et par indikatorer som tar utgangspunkt i aktivitet (knyttet til mobilitet), men hovedbildet er at ekspertgruppen anbefaler videreføring av en modell der institusjonene måles på resultater.

Dimensjonering

Dimensjonering kan styres direkte ved bruk av måltall, eller indirekte gjennom finansiering. I Norge er det en modell som kombinerer måltall for enkelte fag¹² med finansielle insentiver knyttet til det totale studietilbudet. Sammenlignet med universiteter i andre europeiske land har de norske institusjonene tradisjonelt sett hatt sterk faglig autonomi, både når det gjelder dimensjonering av antall studenter, akkreditering av nye studietilbud, og det å fastsette innhold i studiene (Estermann m.fl. 2011).

¹² Innenfor helse- og lærerutdanningene, der Kunnskapsdepartementet styrer etter måltall.

Blant målene for dagens finansieringssystem var å *fremme universiteter og høyskolars evne og vilje til raskere omstilling av kapasitet og opprettelse av nye studietilbud for å tilpasse studieprofilen til endringer i studieønsker eller samfunnets behov for arbeidskraft*. Et av virkemidlene som ble innført var det å gjøre deler av finansieringen avhengig av studentenes resultater, slik at institusjonene i større grad enn tidligere fikk et insentiv til å ta hensyn til studentenes valg. Modellen vektlegger altså at studentenes valg kombinert med institusjonenes vurdering av dette best styrer dimensjonering av høyere utdanning.

Lokalt styrt dimensjonering basert i hovedsak på studentenes ønsker, kombinert med faste satser og åpen budsjettramme, har gitt institusjonene mulighet til å øke inntektene betydelig ved å tilby studieplass til flere studenter, som de så får uttelling for. Modellen kritiseres for å gi institusjonene for stor frihet til å ta opp flere studenter enn de har kapasitet/finansiering til, og slik potensielt redusere kvaliteten på utdanningstilbudet. Det er også pekt på at en slik åpen ramme kan ha gjort det mulig for institusjoner å utvide studietilbudet sitt i bredden, og bidra til små og smale studietilbud uten en hensiktsmessig vurdering av samfunnets nytte ved utdanningen.

Sterkere nasjonal styring av dimensjoneringen kan gjennomføres ved direkte styring på måltall i flere fag, eller ved å endre de indirekte finansielle insentivene. Ekspertgruppen kan se noen fordeler ved å innføre måltall i flere fag og sterkere styring av opptaksrammene. I innspill til ekspertgruppen har blant annet NSO og NHO (med ulik argumentasjon) etterlyst sterkere nasjonal styring av dimensjonering innenfor ulike fag.

Samtidig er det betydelige utfordringer ved sterkere nasjonal styring av dimensjoneringen, blant annet fordi det ikke er opplagt hvem som skal vurdere hva som er riktig dimensjonering i et regionalt arbeidsmarked. Data fra SSB og NIFUs kandidatundersøkelse viser at det i liten grad er mistilpasning mellom tilbud og etterspørsel etter høyt utdannede i Norge, men disse gir lite konkret informasjon om behovet i tiårene framover. Arbeidsledighetstallene i Norge tilsier heller ikke at det er stor grad av feilutdanning. I et europeisk arbeidsmarked med fri flyt av arbeidskraft vil markedsmekanismer korrigere der det oppstår stort underskudd på arbeidskraft. Kandidatundersøkelsene viser imidlertid at utviklingen ser ut til å gå i riktig retning (økning i avlagte mastergrader innenfor realfag/teknologi som arbeidslivet etterspør, reduksjon innenfor samfunnsfag og humaniora som er mindre etterspurt). Mye tyder på at utdanningssøkende tilpasser seg arbeidsmarkedet og velger utdanninger som lønner seg for dem ut fra egne komparative fortrinn blant alternativene de står overfor (Kirkebøen m.fl. 2014). Det kan derfor innebære en risiko å begrense studentenes valg for mye dersom det ikke kan slås fast at nasjonalt styrt dimensjonering treffer arbeidsmarkedet bedre i det lange løp. Ekspertgruppens vurdering er at risikoen for styringssvikten ved en slik nasjonalt styrt modell vil være mer alvorlig enn markedssvikten i dagens modell med betydelig grad av institusjons- og studentstyrt dimensjonering.

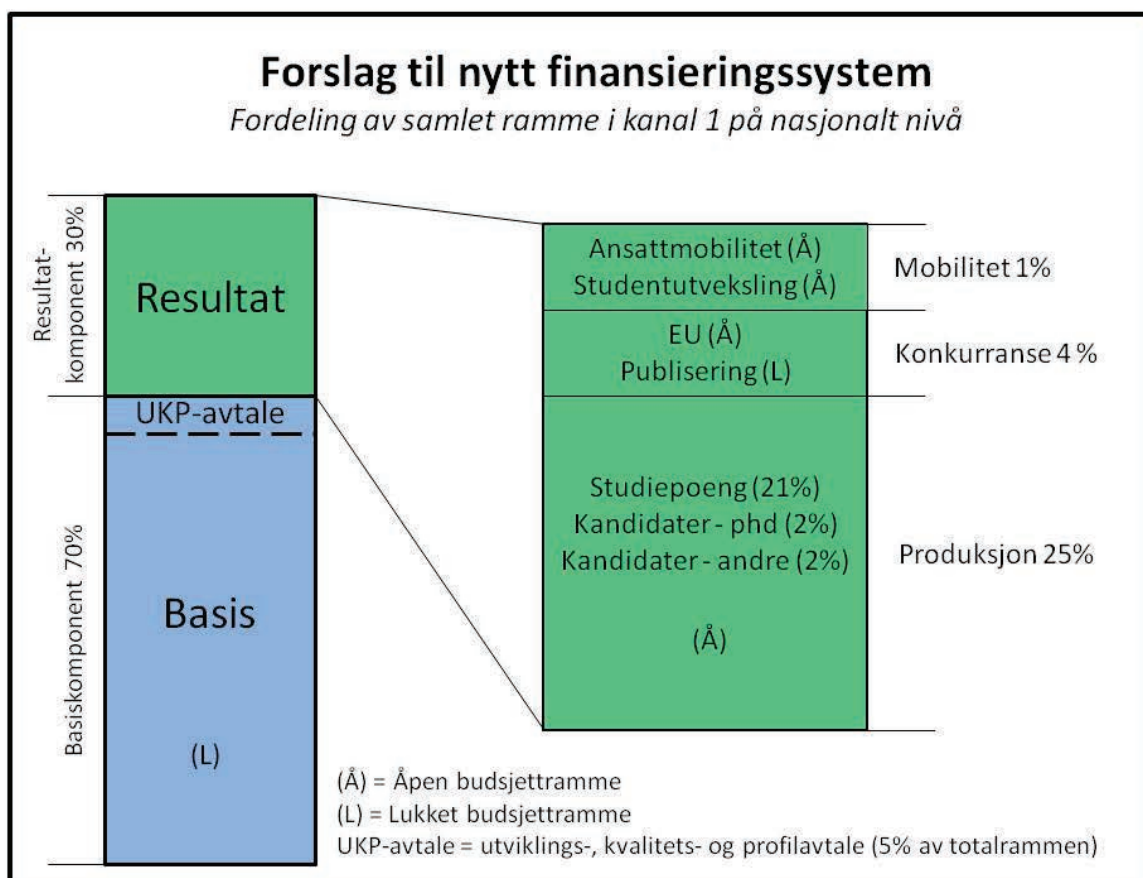
Ekspertgruppen foreslår justeringer av indikatorene på utdanningssiden som innebærer redusert vektning av studiepoeng og innføring av en ny indikator for kandidater, jf. omtale under punkt 6.4.1 og 6.4.2. Gruppen mener dette kan redusere insentivet for å opprette billige og korte studietilbud der det utdannes kandidater samfunnet har mindre behov for, men mener det er viktig å beholde en sterk studiepoengsindikator med en markedsmekanisme som knytter deler av bevilgningen til studentenes valg av utdanning. Forskningen viser at studentene gjør hensiktsmessige valg, trolig mer enn det som er realistisk gjennom nasjonalt koordinert styring. Nasjonal styring ville også krevd økt planlegging, rapportering og dermed mer byråkrati.

6.2 Forslag til hovedmodell

Kapittel 6.3-6.6 skisserer følgende fire hovedelementer i en modell for finansiering, og inkluderer en beskrivelse av de indikatorene ekspertgruppen mener bør inkluderes:

- Basis
- Resultatbaserte komponenter
- Avtaler
- Konkurransarenaer

Figur 6.1 Ekspertgruppens forslag til nytt system for finansiering av universiteter og høyskoler gjennom kanal 1



Delkapitlene inkluderer også en omtale av indikatorer som ekspertgruppen har vurdert, men valgt ikke å inkludere.

Ekspertgruppen har i sin vurdering av mandatpunktene kommet fram til at det er flere sider ved institusjonenes virksomhet som reguleres bedre med andre styringsvirkemidler enn de fire finansielle virkemidlene nevnt ovenfor. Dette gjelder i hovedsak virkemidler for å sikre utdanningskvalitet, som er framhevet i mandatet men der det ikke er opplagte gode finansielle indikatorer. Gruppens anbefalinger til slike virkemidler er presentert i kap. 6.6.1.

6.3 Basisbevilgning

Den største komponenten i dagens finansieringssystem er den langsiktige og strategiske bevilgningen, også kjent som basiskomponenten (basis). Hensikten med den langsiktige og

strategiske bevilgningen er å sikre stabilitet og langsiktighet. Profil og bredde i fagtilbud, lokalleie, vedlikehold av bygningsmasse, distriktshensyn, særskilte og nasjonale oppgaver, og øremerkede rekrutteringsstillinger er viktige elementer som sier noe om hvorfor bevilgningen er som den er. Opprinnelig ble basiskomponenten beregnet som et residual etter at de resultatbaserte komponentene var beregnet og trukket fra den gitte institusjonsrammen i budsjettet for 2002. Basiskomponenten skiftet navn til langsiktig og strategisk bevilgning i 2010, da den ble slått sammen med den strategiske forskningskomponenten, herunder øremerkede rekrutteringsstillinger. Basiskomponenten utgjorde i gjennomsnitt 60 pst. av den samlede rammebevilgningen til institusjonene i 2002. I dag utgjør den langsiktige og strategiske bevilgningen om lag 70 pst. Økningen skyldes i hovedsak at den strategiske forskningskomponenten ble lagt inn, men for enkeltinstitusjoner er det også en følge av særskilte budsjettbevilgninger i årene fra 2002 til i dag.

6.3.1 Innholdet i den langsiktige og strategiske bevilgningen (basis)

Med innføringen av nytt finansieringssystem i 2002 opprettholdt alle institusjonene nivået på sin rammebevilgning. Det innebar at uttelling på de resultatbaserte komponentene ble kalibrert mot basis. Institusjoner som kom relativt godt ut på de resultatbaserte komponentene fikk beregnet en lavere basiskomponent. Institusjoner med relativt lav resultatuttelling fikk en høyere basis.

Den relative størrelsen på basiskomponenten er for hver enkelt institusjon i dag avhengig av:

- Størrelsen på tidligere budsjett - hvor mye midler som lå inne i den gamle budsjettstrukturen (dvs. før 2002) knyttet til ulike politiske prioriteringer og særskilte oppgaver for enkeltinstitusjoner.
- Hvor mye midler som ble lagt i undervisningskomponenten – dvs. hvor mange studiepoeng (og fordelingen av disse på utdanningskategoriene A-F) og utvekslingsstudenter en institusjon hadde i det året utgangsposisjonen for resultatbasert finansiering ble beregnet (dvs. resultater i år 2000 korrigert med +/- to pst., samt korrigert for noen institusjoner i etterkant).
- Hvor mye midler til rekrutteringsstillinger som ble lagt i den strategiske forskningskomponenten (dette er fra 2010 lagt sammen med basis igjen)
- Institusjonskategoriens forskningsomfang (Resultatbasert omfordeling, RBO, ble opprinnelig laget med ti pst. av budsjettstrukturen til universiteter og fem pst. fra høyskoler, og de konkurrerte den gang i to konkurransearenaer med ulike indikatorer).
- Politiske budsjettprioriteringer i 2002 og årene etter. Dette gjelder blant annet tildeling av nye rekrutteringsstillinger og studieplasser (ved opprettelse av en ny studieplass benyttes kategorier, jf. Tabell 3.1; 60 pst. av kategorien legges i basis, den resterende 40 pst. følger to år etter, knyttet til utdanningsinsentivet når studenten har avlagt studiepoeng), kompensasjon for husleieøkning ved nye lokaler og kategoriendring for studieprogrammer¹³.

Basisbevilgningen har blitt videreført fra år til år med tillegg for kompensasjon i de årlige statsbudsjettene for pris- og lønnsvekst, foruten andre endringer som nevnt ovenfor. Beregningsmetoden, forskjellen mellom institusjonene i oppgaver og historiske rammer, samt

¹³ I utdanningsinsentivet vil flytting av et studieprogram fra en kostnadskategori til en annen bli korrigert for i basisbevilgningen, og flyttingen er derfor et null-sum spill, med mindre det i et statsbudsjett gjøres særskilt vedtak om en bevilgning. Ved flyttingen av lærerutdanningen (GLU) og barnevernspedagogutdanningen ble det lagt inn ekstra midler. Samtidig vil en institusjon kunne tjene på kategoriheving gjennom økt poengproduksjon med uttelling i en høyere kategori.

endringer etter 2002, innebærer at basis som andel av total bevilgning varierer mellom institusjonene. For private institusjoner er det større variasjoner enn blant de statlige, men det skyldes særlig forskjeller i statlig tilskuddsandel.

På de følgende sidene er det tre figurer som viser en oversikt over fordeling av komponentene per institusjon i budsjettet for 2002 (det første budsjettåret med dagens finansieringssystem) og i 2015. De private institusjonene ble ikke innlemmet i dagens finansieringssystem før i 2006, og det er dermed kun tatt med tall for 2015 for denne gruppen.

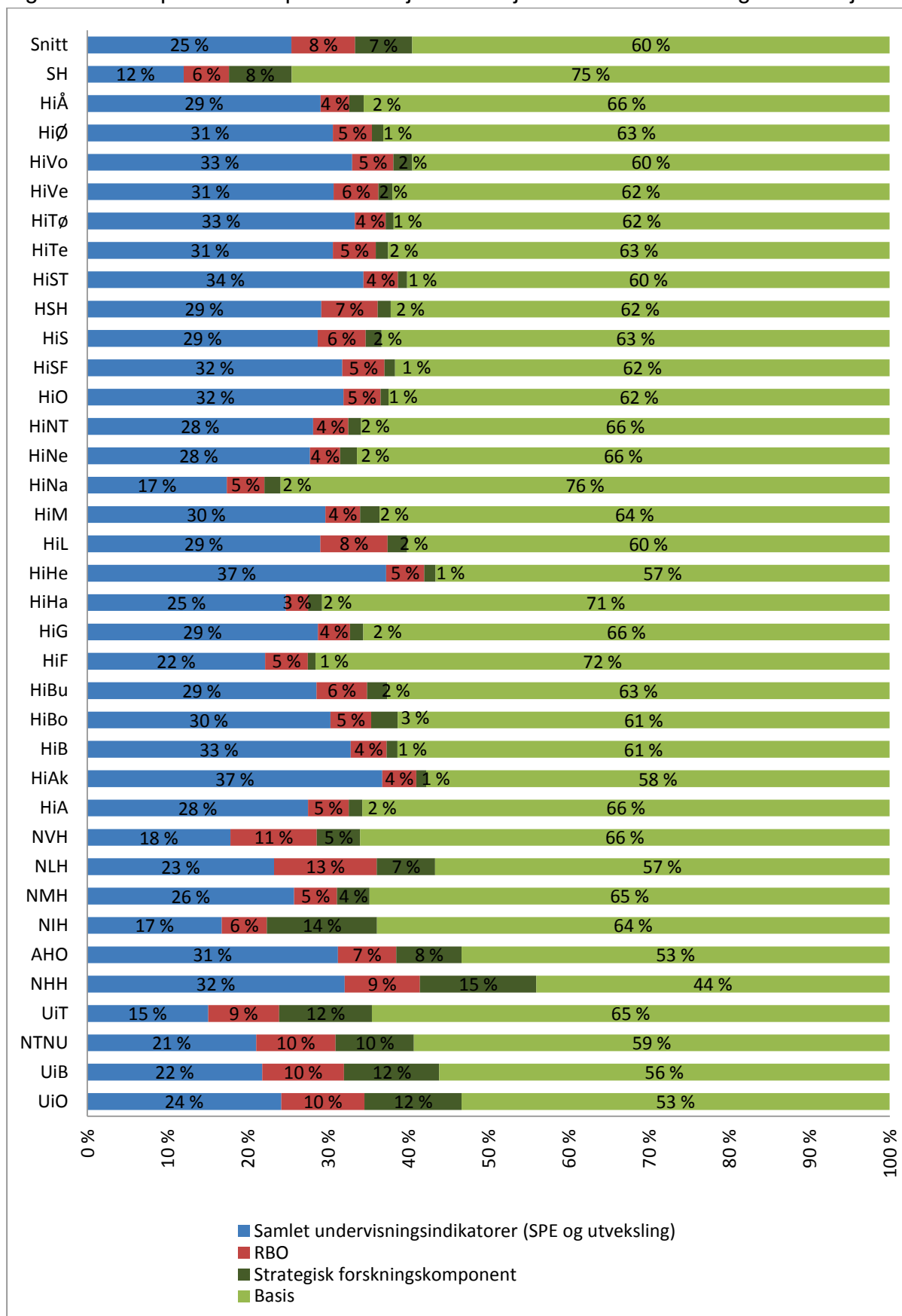
I budsjettet for 2010 ble den strategiske forskningskomponenten lagt sammen med basiskomponenten, slik at summen av de to kategoriene Strategisk forskningskomponent (mørk grønn) og Basis (grønn) i 2002 tilsvarer det som i 2015 er Langsiktig og strategisk bevilgning (grønn).

Figur 6.2 illustrerer at det ved innføring av dagens modell i 2002 var store forskjeller mellom institusjonene i andelen av bevilgningen som var avhengig av resultater. I gjennomsnitt har imidlertid institusjonene blitt mindre resultatavhengige i perioden, fra 32 pst. i 2002 (25 pst. uttelling for studiepoeng og utveksling, åtte pst. uttelling i RBO) til 30 pst. i 2014 (24 pst. uttelling i de to utdanningsinsentivene, seks pst. uttelling i RBO) og andelen bevilgning over basis er jevnet ut. Endringen er gjennomgående for sektoren.

I 2015 har Høgskolen i Lillehammer og Arkitektur- og designhøgskolen den laveste andelen langsiktig og strategisk bevilgning av de statlige institusjonene, tilsvarende 64 pst. av rammebevilgningen, jf. (Figur 6.3). Samisk høgskole ligger høyest, med 94 pst., deretter følger Høgskolen i Narvik med 78 pst. Alt annet likt vil det være slik at for institusjonene som har hatt en høy produksjonsvekst fra utgangsposisjonen i 2002 for de resultatbaserte elementene som inngår i utdannings- og forskningsinsentivene, har basis som andel av rammebevilgningen gått ned. Det er spesielt avlagte studiepoeng som øker uttellingen og påvirker andelen ettersom RBO er en lukket pott.

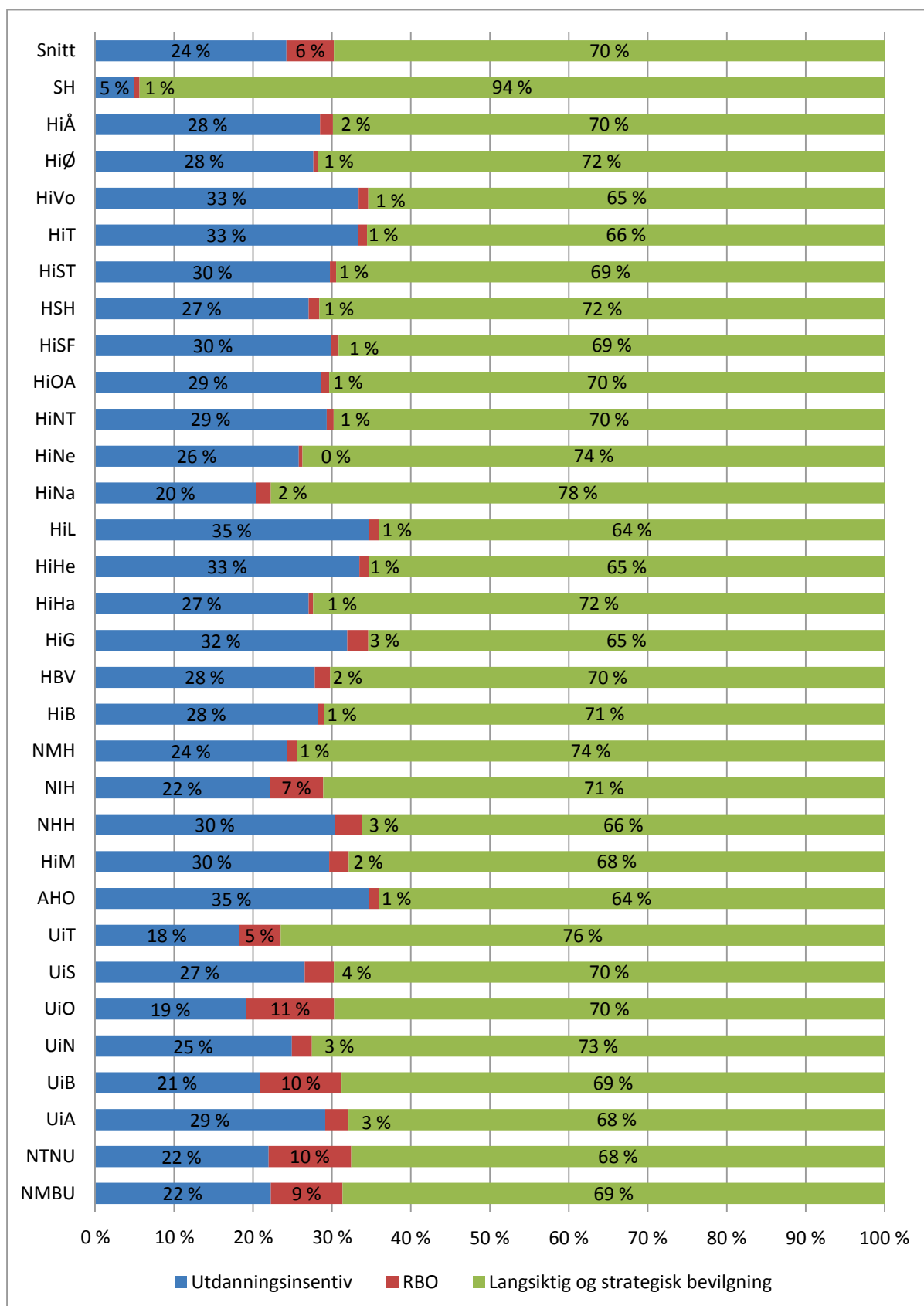
De private institusjonene har i gjennomsnitt en langsiktig og strategisk bevilgning på 56 pst., jf. Figur 6.4 , men her er det større forskjeller mellom institusjonene. Dette skyldes som tidligere nevnt at innføring av finansieringssystemet også for de private institusjonene ble tilpasset eksisterende statstilskudd. For enkelte av institusjonene (Markedshøyskolen – Campus Kristiania og Norges dansehøyskole) betyr det at de mottar over 90 pst. av tilskuddet basert på resultater.

Figur 6.2 Komponentene per institusjon i budsjettet for 2002. Statlige institusjoner



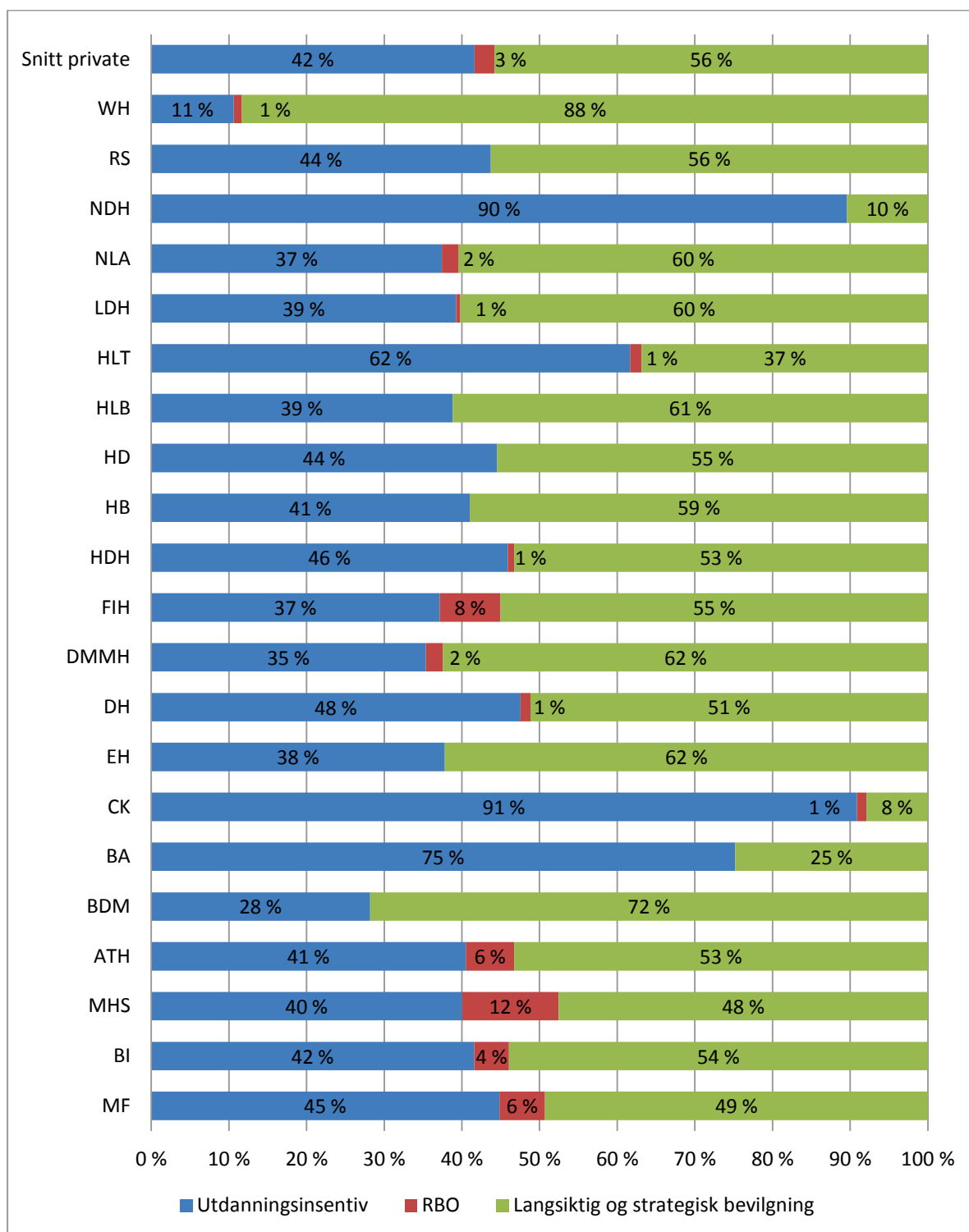
Kilde: Tildelingsbrevet for 2002

Figur 6.3 Komponentene per institusjon i budsjettet for 2015. Statlige institusjoner.



Kilde: Orientering om forslag til statsbudsjettet 2015 for universiteter og høyskoler

Figur 6.4 Komponentene per institusjon i budsjettet for 2015. Private institusjoner.



Kilde: Orientering om forslag til statsbudsjettet 2015 for universiteter og høyskoler

Beregningsmetoden for basiskomponenten, og at den i utgangspunktet var uspesifisert har over årene bidratt til innvendinger mot denne komponenten:

- Basis reflekterer til dels historiske prioriteringer og ulik oppgaveportefølje. De ulike institusjonene vet ikke hvorfor andre institusjoner har andre rammevilkår enn de selv opplever at de har. Dagens fordeling oppfattes av noen dermed som urettferdig.
- Manglende transparens i beregning av basis. Dersom det kan identifiseres hva basis skal finansiere, vil det synliggjøre hvilke rammevilkår¹⁴ ulike institusjoner har for å nå målene i sektoren.

Disse problemstillingene blir nærmere drøftet nedenfor.

6.3.2 Tidligere evalueringer og vurderinger av basiskomponenten

Finansieringssystemet for universiteter og høyskoler ble evaluert i 2009, jf. omtale i kap. 3.1.3. Problemstillinger som ble vurdert var blant annet størrelsesforholdet mellom basiskomponenten og de resultatbaserte komponentene og om basis burde re-/dekomponeres for å tydeliggjøre hvilke forpliktelser som bevilgningene i basiskomponenten var knyttet til. Til grunn for arbeidet lå blant annet Vagstad-rapporten (2007) og innstillingen fra Stjernø-utvalget (2008).

Vagstad-rapporten viste til manglende transparens i beregningen av basiskomponenten, det samme gjorde OECDs landrapport om norsk høyere utdanning fra 2009.

Stjernø-utvalget (2008) påpekte at basiskomponenten ikke burde brukes til å kompensere for endringer i de resultatbaserte bevilgningene. Dette ville gjøre systemet mindre tydelig og svekke insentivvirkningen av de resultatbaserte komponentene. Utvalget konkluderte også med at den historisk begrunnede basiskomponenten svekket finansieringssystemets legitimitet. OECD og Vagstad-rapporten påpekte det samme, og begge poengterte at ulik relativ størrelse på basiskomponentene kunne skape ulike konkurransebetingelser mellom institusjonene. Slik de vurderte det, kan usikkerhet knyttet til basiskomponentens oppbygning bidra til å redusere virkningen av utdannings- og forskningsinsentivene. Stjernø-utvalget mente at basiskomponenten var så komplekst sammensatt at den ikke var mulig å dekomponere. Følgelig er det vanskelig for institusjonene å forstå hvorfor de får den bevilgningen de får.

I forbindelse med det interne evalueringsarbeidet i KD i 2009 gjennomførte Econ Pöyry en analyse av effektene av det gjeldende finansieringssystemet i lys av målene for sektoren. (Econ Pöyry 2008). Econ Pöyry anbefalte at hovedtrekkene i systemet ble videreført, og at basiskomponenten ikke ble dekomponert. De begrunnet dette med det store omfanget av hensyn som lå til grunn for basiskomponenten, og at transparens ville gå på bekostning av fleksibilitet for institusjonene, og i årlige budsjetter. De anbefalte imidlertid at årlige endringer ble synliggjort tydeligere, og at basiskomponenten ikke måtte benyttes til å kompensere institusjoner som tapte midler i de resultatutsatte delene av bevilgningen.

Evalueringsprosjektet i KD viste til at basiskomponenten har gitt langsiktighet og stabilitet, og at det samlet sett ikke var grunnlag for å si at den resultatbaserte delen av bevilgningen burde bli større eller mindre. Finansieringssystemet ble foreslått videreført, med kun mindre justeringer. Det ble anbefalt å videreføre basis i sin nåværende form. Departementet

¹⁴ Rammevilkår inkluderer forskningstid, etter- og videreutdanningsmidler, husleie, studieplasser og rekrutteringsstillinger.

argumenterte for at mer transparent oppbygging av basiskomponenten ville blitt mer mekanisk, og ikke gitt rom for nødvendige politiske prioriteringer og skjønnsmessige vurderinger. Prosjektet foreslo å synliggjøre bedre hva basis rent kvalitativt er ment å dekke, og hva forskjeller i basis mellom institusjonene kan bunne i, og at dette bør knyttes til målene som allerede er satt for sektoren. Det ble vurdert at departementet langt sterkere bør kommunisere at hele rammen er institusjonenes virkemiddel til å oppnå de målene Stortinget har satt for sektoren. Dette ble fulgt opp ved å samle langsiktige og strategiske midler (dvs. den tidligere basiskomponenten og den strategiske forskningskomponenten) i en komponent kalt langsiktig og strategisk bevilgning, og at kun resultatbasert uttelling ble skilt ut i budsjettene. Deriblant ble øremerkede rekrutteringsstillinger lagt inn i basiskomponenten. Hovedfunn, innspill og konklusjoner, herunder endringer, ble presentert i Prop. 1 S for Kunnskapsdepartementet (2009–2010).

I en evaluering av norsk forskning omtaler Benner og Öquist (2014) basiskomponenten indirekte. De påpeker at finansieringsmodellen ikke er koplet til ledelsen/styringen ved universitetene, og hevder at lederskapet reagerer på eksterne insentiver, og ikke tar hensyn til forutsetningene for å skape kvalitet internt. Benner og Öquist hevder at med 70 pst. grunnfinansiering som ikke er koblet til resultater burde universitetene være i stand til å prioritere ressursene og ta kontroll over kvalitetsutviklingen, inkludert omfordeling av ressurser på bakgrunn av kvalitetsforskjeller.

DAMVAD (2014) ble bedt av HiOA om å skissere sentrale problemstillinger i forkant av ekspertgruppens arbeid. De skriver i sin gjennomgang av finansieringssystemet at det er nødvendig med en avklaring på grad av gjennomsiktighet i utregningen av basiskomponenten. De viser til at økt gjennomsiktighet ikke nødvendigvis reduserer politisk handlingsrom, men snarere kan et tydeligere beregningsgrunnlag legge til rette for en mer informert debatt om prioriteringer.

6.3.3 Analyse av forskjeller mellom institusjonene i langsiktig og strategisk bevilgning

Det har vært reist spørsmål om den langsiktige og strategiske bevilgningen til institusjonene (basiskomponenten) er skjevt fordelt mellom institusjonene, og som følge av dette om det bør foretas en omfordeling mellom institusjoner.

I den sammenheng har Universitetet i Oslo gjennomført en enkel dekomponering av UH-sektorens samlede rammebevilgning (Heitmann 2014).¹⁵ Formålet er å analysere forskjeller i bevilgning mellom institusjonene, med utgangspunkt i at ulike institusjoner har ulike oppgaver og ansvar. I analysen trekkes kostnader til museer, areal (bygninger og vedlikehold), og (øremerkede) rekrutteringsstillinger fra den enkelte institusjons budsjettramme. Dette utgjør om lag en fjerdedel av samlet bevilgning. Finansiering per vektet studieplass beregnes ved å ta utgangspunkt i institusjonenes fagsammensetning (prosentvis fordeling av avlagte studiepoeng i A-F kategoriene), og et estimert måltall på antall studieplasser i 2013. Ved å bruke kategoriene tar modellen til en viss grad høyde for kostnadsforskjeller mellom ulike studier, og forskjeller i studieprogramprofil mellom institusjonene. Beregningene gir blant annet følgende resultater:

- Det er stor variasjon i hva slags utdanningsportefølje de ulike institusjonene tilbyr. Forskjellene i bevilgning per studieplass er likevel ikke så store. De fire største

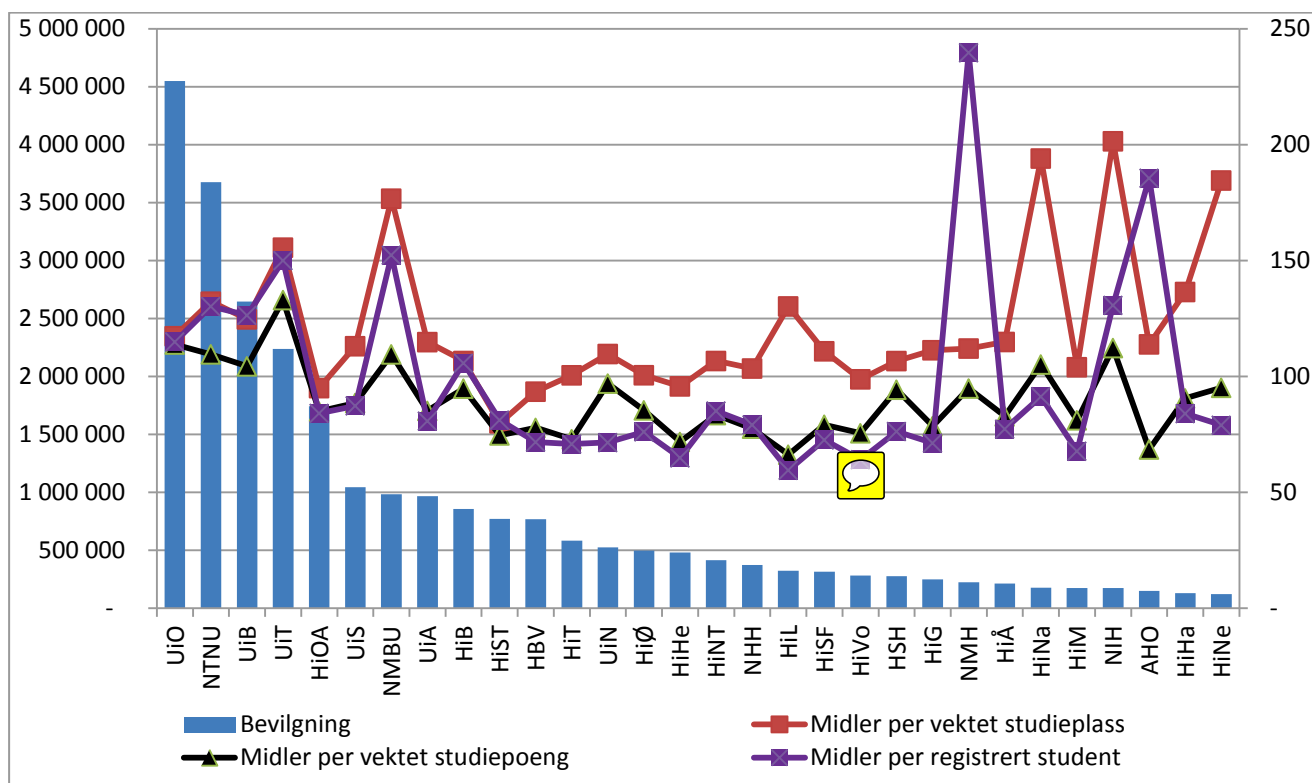
¹⁵ Beregningen forklares i detalj i notatet fra UiO, som finnes under O-Sak 2 på følgende side: <http://www.uio.no/om/organisasjon/styret/moter/2014/09-10-11/>

universitetene har høyest bevilgning, og noe høyere bevilgning per studieplass enn gjennomsnittet av de statlige høyskolene.

- I gjennomsnitt er 13 pst. av bevilgningen «uforklart» etter at resultatinsentivene, rekrutteringsstillinger, studieplasser, areal og museer er trukket ut. Denne delen av institusjonenes samlede bevilgning kan ikke henføres til de ovennevnte komponentene, og kan skyldes andre særskilte oppgaver institusjonen har, spesielle politiske prioriteringer eller andre hensyn. Den uforklarte delen varierer fra én pst. (HiST) til 49 pst. (Samisk høyskole). Det er tilsynelatende ingen sammenheng mellom den uforklarte delen og institusjonstyper, men de nord-norske institusjonene, NMBU og NIH skiller seg ut med å ha en relativt stor «uforklart» del.

I analysen benytter UiO et oppdatert måltall på antall fullfinansierte studieplasser per institusjon, som tar utgangspunkt i det måltallet departementet benyttet ved innføring av dagens finansieringsmodell. Ekspertgruppen har bedt Kunnskapsdepartementet om et korrigert måltall per 2013, og har gjentatt analysen i Figur 6.5 (rød linje). Gruppen har i tillegg beregnet kostnader per registrerte student (lilla linje) og per studiepoengsekvivalent (studiepoeng omregnet til heltidsstudenter, dvs. 60 studiepoeng, svart linje). Figuren viser at forholdet mellom institusjonene blir relativt likt også dersom man ser på den faktiske produksjonen ved å legge til grunn studiepoengsekvivalenter, og om man ser på input ved å legge til grunn registrerte studenter. Det er noen unntak der linjene skiller lag. De to vitenskapelige høyskolene for musikk (NMH) og arkitektur (AHO) har bedre finansiering dersom man ser per registrerte student i stedet for per vektet studieplass. Det illustrerer at studieplassene der er dyre og gjennomgående alle i én kategori, noe som ikke er like synlig når man beregner med vektning av studieplassene.

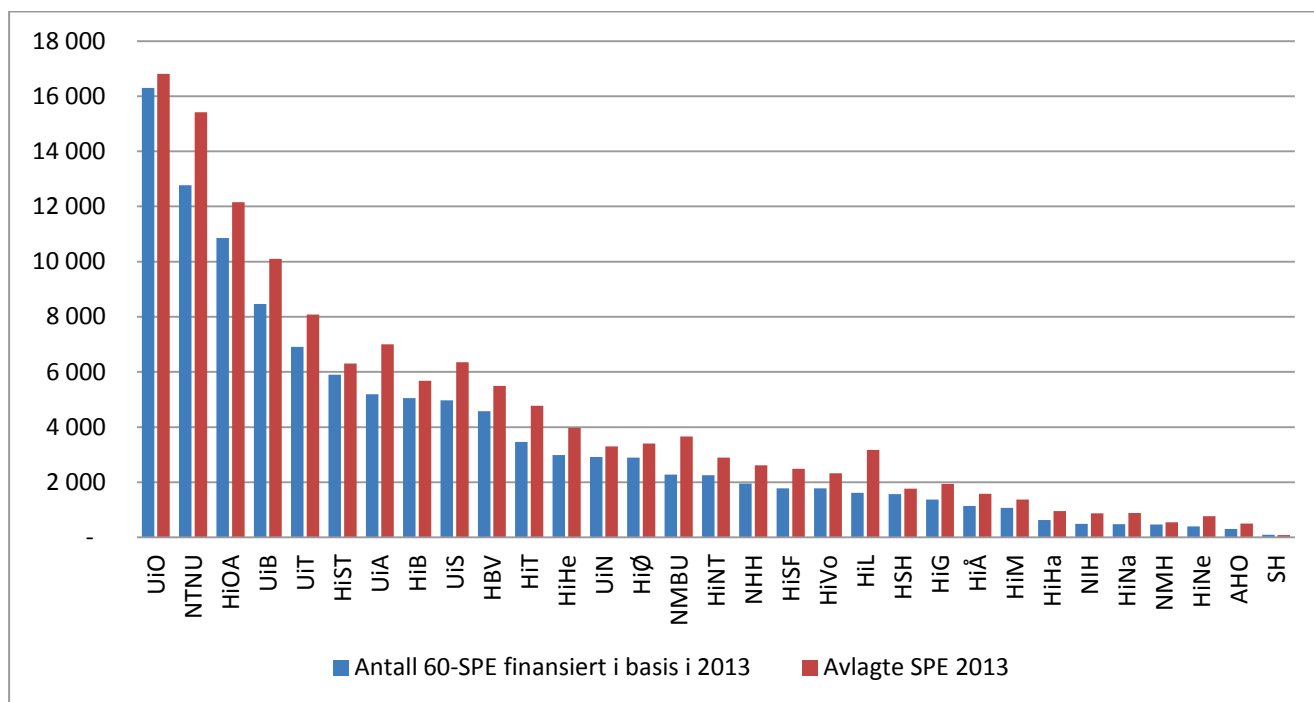
Figur 6.5 Midler per vektet studieplass, per vektet studiepoeng, og per registrerte student. Institusjonene er sortert etter bevilgning.



Grunnbevilgning til den enkelte institusjon i blå kolonner (tall i venstre akse i 1 000 kroner). Sum per studieplass i høyre akse viser utslag for de tre figurene (svart, lilla og rød). Alle tall fra 2013 i 1 000 kroner. Samisk høyskole er pga. institusjonens størrelse holdt utenom beregningen.

Ekspertgruppens analyse samsvarer i hovedsak med UiOs analyse. Kostnadene per student blir for de fleste institusjoner lavere med de to alternative beregningsmetodene (lilla og svart figur), noe som reflekterer at institusjonene tar opp flere studenter enn det korrigerte måltallet. Isolert sett vil finansieringen per registrert student og per vektet studiepoeng bli forholdsvis lavere for institusjoner som selv har valgt å ta opp flere studenter enn måltallet, dvs at de har benyttet fleksibiliteten i finansieringssystemet og tatt opp ekstra studenter uten at disse er særskilt finansiert av departementet (såkalt opptak på marginalen fordi det gis bevilgningsmessig uttelling kun for selve studiepoengproduksjonen). I og med at gjennomsnittsstudenten ikke er fulltidsstudent vil det ikke være samsvar mellom et slikt måltall (som legger til grunn et fulltids studentårsverk) og antall registrerte studenter, men en sammenligning med antall avlagte 60-studiepoeng (tilsvarende et studentårsverk) illustrerer antallet studenter ved hver institusjon som er finansiert kun ved uttelling for studiepoeng de avlegger. Forskjellene er størst ved Høgskolen i Lillehammer, som har nesten dobbelt så mange avlagte studiepoeng som måltallet tilsier, jf. Figur 6.6 som viser differansen mellom antall avlagte studiepoeng i 2013 (rød søyle) og en oppdatering (framskriving) til 2013 av det måltallet som ble lagt til grunn for hver institusjon ved innføring av dagens finansieringssystem (blå søyle).

Figur 6.6 Forholdet mellom måtall for 60-SPE finansiert basis og antall avlagte SPE i 2013



Blå kolonne viser antall studiepoengsekvivalenter (SPE) – dvs. heltids studentårsverk med 60 studiepoeng – institusjonene er forventet å ha dersom man framskriver til 2013 det måltallet som ble benyttet ved innføring av dagens finansieringssystem ved å legge til alle studieplasser som er finansiert i perioden. Rød kolonne viser reelt antall avlagte studiepoeng i 2013.

Kilde: Kunnskapsdepartementet

Ekspertgruppen har også vurdert om kostnadskartleggingen utført av NIFU og Deloitte kan belyse om det er vesentlige forskjeller i finansiering mellom institusjonene når en tar hensyn til forskjellene i studietilbud og øvrige oppgaver. Kostnadskartleggingen viser at kostnadsbildet er forskjellig for institusjoner som er forskningstunge, og for institusjoner som er utdanningstunge (Reiling m. fl. 2014). Kostnadsnivået er høyere ved de forskningstunge

institusjonene, noe som også muliggjøres av høyere basisbevilgning. Analysen viser store kostnadsforskjeller mellom og internt i begge gruppene. Rapporten gir også indikasjoner på at det er mer kostnadskrevende å tilby enkelte fag enn andre. I analysen tas det imidlertid ikke hensyn til hvilke studietilbud som tilbys på de ulike institusjonene. Ikke alle UH-institusjonene inngår i kartleggingen, og det må i så måte tas høyde for at kostnadene kan variere i enda større grad enn de forelagte resultatene viser. Etter ekspertgruppens vurdering er ikke rapporten tilstrekkelig detaljert på institusjonsnivå til å forklare hvordan finansieringen er i forhold til oppgavene.

Ekspertgruppens analyse etter modellen fra UiO antyder at det ikke er store forskjeller mellom institusjonene når bevilgningen ses i forhold til oppgavene og disse uttrykkes ved utdanningstilbudet. De gamle universitetene er tilsynelatende bedre finansiert (noe kostnadskartleggingen til NIFU og Deloitte også viste). Dette er imidlertid en enkel analyse og følgelig er den forbundet med noe usikkerhet. Eksempelvis er det ikke mulig å beregne tall for de faktiske kostnadsforskjellene mellom fag, og A-F kostnadskategoriene ligger dermed til grunn for beregningene. I tillegg kan de forskjellene som ligger i den uforklarte delen, som tildelinger til særskilte oppgaver, eller ekstra tildelinger til enkeltinstitusjoner til forskningsformål, være kilder til feilberegning. Basert på det ovenstående mener ekspertgruppen at det ikke er grunnlag for å konkludere med at det er vesentlige forskjeller i finansieringen mellom institusjonene når den ses i forhold til oppgavene.

6.3.4 Overordnede betraktninger vedrørende basiskomponenten

Den årlige grunnbevilgningen tildeles som en samlet ramme til institusjonene, jf. omtale i kap. 3.3. Grunnbevilgningen skal dekke alle oppgavene ved institusjonen som følger av tildelingsbrevet. Det er styret ved institusjonen som har ansvaret for å fordele bevilgningen internt, i tråd med egne strategier og budsjettfordelingsmodeller. Det er som nevnt i kap. 4 noen områder der det fra departementets side er klare forventninger til omfanget av aktivitet (for eksempel antall årsverk i rekrutteringsstillinger og kandidatproduksjon på enkeltutdanninger), men ut over dette er det ingen øremerking av bevilgningen (eller deler av denne). Det er heller ikke føringer om hvordan institusjonene løser ulike oppgaver, annet enn rammene gitt av lov og forskrift, regelverk og instruks i tildelingsbrevet.

Kunnskapsdepartementets styringsmodell overfor universiteter og høyskoler er, slik ekspertgruppen tolker mandatet, lagt til grunn for gruppens arbeid. Dette innebærer stor grad av autonomi og ansvarliggjøring av styrene, en forventning om strategisk lederskap fra styrenes side og en forventning om at de tar ansvar for hele institusjonens virksomhet. Rammebudsjettering er forankret i statens styringsprinsipper, og er dermed også en del av denne modellen. Ekspertgruppen antar at departementets forventninger til institusjonenes øverste ledelse vil bli ytterligere tydeliggjort i forbindelse med den pågående strukturprosessen.

Ekspertgruppen mener at et nytt finansieringssystem bør utvikles i tråd med det som er departementets styringsfilosofi overfor sektoren, og ikke motvirke denne. Dette innebærer at en ikke bør utvikle et system som svekker institusjonsledelsens mulighet til og ansvar for å utøve strategisk ledelse, inkludert å fordele ressurser internt. Institusjonenes ledelse bør ha tilfredsstillende rammevilkår for å kunne ta ansvar for budsjettfordelingen internt på egen institusjon, dvs. at den ikke bør oppleve for mange formelle og reelle bindinger, men heller ikke for mange normative føringer i en statlig modell. Systemet med én ramme til hver institusjon bør beholdes, og i all hovedsak bør det unngås å knytte øremerkinger til deler av bevilgningene i denne rammen. En bør derfor også være varsom med å innføre nye elementer i finansieringssystemet som i vesentlig grad reduserer institusjonsledelsens strategiske

handlingsrom til å fordele ressurser internt på institusjonen, jf. utfordringen påpekt av Benner og Öquist (2014) nevnt ovenfor. I stedet for å redusere institusjonsledelsens strategiske handlingsrom bør et nytt finansieringssystem heller legge til rette for at institusjonenes ledelse i forbindelse med etablering av en ny struktur (jf prosess i forbindelse med utarbeidelse av stortingsmelding om struktur) med færre og større institusjoner, får et like stort reelt handlingsrom som i dag til å disponere bevilgningsrammen fra Kunnskapsdepartementet. Ekspertgruppen mener at et spørsmål om en eventuell dekomponering eller rekomponering av basis må vurderes opp mot disse hensynene.

6.3.5 Alternative modeller for basiskomponenten

Basert på det ovenstående har ekspertgruppen vurdert om basiskomponenten bør endres for i større grad å imøtekomme innvendingene som er reist. Som vist i kap. 6.3.3 er det ikke funnet holdepunkter for å si at det er vesentlige forskjeller i bevilgningen mellom institusjonene når det korrigeres for forskjeller i utdanningstilbud og fagprofil. En eventuell dekomponering av den historiske basiskomponenten kunne eventuelt ha supplert disse analyseresultatene. En slik dekomponering krever imidlertid opplysninger langt bakover i tid, helt til etableringen av den enkelte institusjon og blir derfor i praksis en umulig oppgave.

Hovedinnvendingen, slik ekspertgruppen forstår det, er at basiskomponenten ikke framstår som transparent, og at institusjonene derfor vanskelig kan sammenligne sin bevilgning med andres og følgelig ikke kan vurdere om andre (sammenlignbare) institusjoner har en bedre finansiell basis for å kunne utføre oppgavene enn de selv. Nedenfor presenteres to hovedalternativer: et alternativ med tre varianter med økt transparens i basis, og et annet alternativ med videreføring og eventuelt justering av dagens basis.

Alternativ 1 – Økt transparens – rekomponering av basis

Etablering av en ny basis med full åpenhet om innholdselementene vil være et svar på innvendingene om manglende transparens. Oppbygging av en ny basis, en såkalt rekomponering, kan enten baseres på:

- 1) En full kostnadskartlegging av dagens aktiviteter i sektoren og beregning av ulike satser for disse (etter gjennomsnitt eller "best practice"), eller
- 2) fordeling etter objektive kriterier (som i kommuneøkonomien eller som Magnussen-utvalget foreslo for sykehusene, jf nedenfor), eller
- 3) bruk av mer generelle og sjablongbaserte satser for ulike deler av hva basis skal finansiere

Full kostnadskartlegging

NIFU og Deloitte's kostnadskartlegging gir ikke grunnlag til å dekomponere basiskomponenten for UH-sektoren samlet eller per institusjon. Analysen tar utgangspunkt i regnskapsførte kostnader på institusjonene, uavhengig av opprinnelse og opprinnelsessted for midlene. Begrensningen i utvalget av institusjoner innebærer at datagrunnlaget ikke gir en samlet oversikt over UH-sektorens kostnader og fordeling på ulike aktiviteter. Institusjonenes rammebevilgning innebærer at de vil tilpasse sine aktiviteter, og dermed kostnader, etter størrelsen på bevilgningen, ikke hva de ulike aktivitetene koster, jf. kap. 3.5 (Reiling m.fl. 2014). Resultatene egner seg i større grad til å understreke at kostnadsforskjellene mellom fag, utdanninger og institusjoner er store. I analysen er det heller ikke tatt høyde for kvalitetsforskjeller mellom institusjoner og utdanninger. Ekspertgruppen mener derfor at kostnadskartleggingen ikke kan legges til grunn for å rekomponere basiskomponenten, men

kan eventuelt benyttes for å vurdere justeringer i basiskomponenten eller andre deler av finansieringssystemet.

Kostnadskartleggingen er altså ikke tilstrekkelig detaljert til å danne grunnlag for en ny basis etter 1), men vil kanskje kunne være tilstrekkelig for 2 og 3) supplert med annen informasjon.

En aktivitetsbasert kostnadsanalyse som dekker hele UH-sektoren vil kunne bidra til 1), men det vil ta utgangspunkt i kostnader, og ikke gi en objektiv vurdering av det riktige kostnadsnivået. En slik analyse kan forventes å medføre store kostnader og ha begrenset detaljeringsnivå. En aktivitetsbasert kostnadskartlegging av danske UH-institusjoner ble gjennomført av McKinsey i 2009. Denne kostet 12 mill. kroner, og ble ikke benyttet til en slik omfordeling av de danske institusjonenes budsjetttrammer. Kun elleve institusjoner og om lag 30 pst av studentmassen inngikk (McKinsey 2009). Ekspertgruppen vurderer det som lite hensiktsmessig å gjennomføre en aktivitetsbasert kostnadsanalyse for norske UH-institusjoner, da dette vil være svært kostbart og resultatene vil illustrere dagens budsjettbevilgning.

Fordeling etter objektive kriterier

I Norge har vi erfaring med en slik full reetablering av grunnfinansieringen i forbindelse med sykehusreformen. Magnussen-utvalget (NOU 2008: 2) fikk i oppdrag å: Basert på nye data og nye metoder - lage et forslag til modell for fordeling av de aktivitetsuavhengige inntektene mellom de fire regionale helseforetakene. For somatiske tjenester (med ressursandel 73 pst.) foreslo de bruk av objektive kriterier knyttet til demografiske og sosioøkonomiske kjennetegn ved befolkningen i sykehusområdet.

Basisbevilgningen fra staten er den viktigste finansieringskilden ikke bare til de regionale helseforetakene, men også til kommunene og fylkeskommunene. Staten har et inntektsfordelingssystem som bestemmer beløpene som skal fordeles til kommuner og fylkeskommuner. Inntektsfordelingen er i hovedsak basert på objektive kriterier, beløpene er beregnet ved hjelp av et sett vektorer, der alder er viktigst. Systemet skal gi likeverdige tjenester uavhengig av bosted, og skal både kompensere for lokale variasjoner i etterspørselen etter tjenester og for kostnadsforskjeller ved å produsere dem.

Midler til sykehusene fordeles til de fire regionale helseforetakene gjennom en kombinasjon av rammetilskudd og innsatsstyrt finansiering (basert på kriterier som nevnt ovenfor). For somatiske tjenester er fordelingen 50-50. Andre typer spesialistbehandling er i hovedsak finansiert gjennom rammebevilgninger. Størrelsen på rammebevilgningen er betinget av hvilken type tjeneste som tilbys av det regionale helseforetaket. Størrelsen på basisbevilgningen avhenger også av en rekke andre forhold, blant annet antall innbyggere i regionen og befolkningens demografiske sammensetning. Det overordnede formålet med inntektssystemet for kommunesektoren er å utjevne kommunene og fylkeskommunene sine forutsetninger for å gi et likeverdig tjenestetilbud til innbyggerne. Gjennom fordelingen av rammetilskuddet tas det hensyn til strukturelle forskjeller i kommunenes kostnader og skatteinntekter. I tillegg inneholder systemet også tilskudd som blir gitt utelukkende ut fra regionalpolitiske målsettinger, samt skjønnstilskudd for å kompensere for spesielle, lokale forhold ikke blir fanget opp i den faste delen av inntektssystemet.

Det er betydelig forskjell mellom universitets- og høyskolesektoren og kommunesektoren eller sykehussektoren. Kommuner og sykehus skal produsere tjenester som den enkelte innbygger har en lovfestet rett til, tilbudet må i størst mulig grad være likeverdig. Et slikt krav er det ikke på samme måte for UH-sektoren - den enkelte innbygger har ikke lovfestet rett til høyere utdanning. Videre er de objektive kriteriene i stor grad geografisk betinget, noe som

vil kunne være vanskelig i en sektor der mange institusjoner har nasjonale oppgaver og nedslagsfelt.

Om en fordelingsmodell basert på objektive kriterier også vil kunne fungere for universitets- og høyskolesektoren er derfor usikkert.

Fordeling etter generelle satser

Det tredje alternativet for full transparens og rekonponering av basis er bruk av mer generelle satser for ulike deler av hva basis skal finansiere og at disse er basert på anslag. En slik transparent basis vil kunne tydeliggjøre hvilke formål bevilgningene til universitets- og høyskolesektoren har. I stedet for en full rekonponering av basis vil det med dette alternativet måtte utvikles et sett komponenter som basis skal bestå av, men slik at det blir vesentlig enklere enn en full rekonponering. Summen av de enkelte anslagsbaserte komponentene vil dermed utgjøre en institusjons basis. Utfordringen med et slikt alternativ er at presisjonsnivået blir lavere enn for andre alternativer, og at alternativet derfor kan bli møtt med kritikk om for tilfeldig og dermed urettferdig fordeling. På den annen side vil det bli mer åpent enn i dag og mer vil bli forklart, men uten en form for øremerking av institusjonenes disponering i framtidige budsjettår vil dette reelt bare være transparent i det året midlene omfordeles. Å skulle videreføre en slik modell med et begrenset antall sjablongbaserte satser vil antakelig gi liten merverdi over tid.

Av de tre alternativene for transparent basis mener ekspertgruppen at innføring av objektive kriterier som grunnlag for fordeling av basis mellom institusjonene ikke vil passe like godt for universiteter og høyskoler som for de rettighetsbaserte systemene innenfor sykehus- og kommunesektoren. Det må i så fall utredes grundig dersom et slikt system skal vurderes. Å skulle innføre et system med mer generelle, sjablongbaserte satser vil gi transparens ved ressursfordelingen, men vil ikke gi en bedre fordeling enn i dag, og vil gi liten merverdi over tid. Skal en transparent basis vurderes, bør det skje gjennom å etablere et system basert på en grundig analyse av ulike kostnadselementer. Dette vil kreve en omfattende kostnadskartlegging.

Alternativ 2: Videreføring av dagens basis

Basiskomponenten ble ved etableringen av finansieringssystemet i 2002 som nevnt en residual etter at resultatbaserte komponenter var trukket ut av den rammen institusjonene ville fått etter det gamle finansieringssystemet. Basiskomponenten ble dermed ulik mellom institusjonene basert på ulike oppgaver, og hva som historisk lå i rammen og etter hvilken uttelling de fikk i de resultatbaserte komponentene. Den historiske rammen for hver institusjon var basert på summen av Stortingets og departementets enkeltbeslutninger siden institusjonen ble etablert. Ved Høgskolereformen i 1994 da ca. 100 høyskoler ble til 26 høyskoler, ble budsjettene fra enkelthøyskolene lagt inn i en samlet ramme for den fusjonerte høyskolen. Det ble ikke foretatt vesentlig omfordeling i budsjettrammen mellom de nye institusjonene. Den historiske rammen institusjonene hadde i 2002 har derfor en tilblivelse som skriver seg ganske langt tilbake i tid. Den inneholder dermed også finansiering for nasjonale oppgaver som er lagt til enkeltinstitusjoner (også fra andre departementer) over årtier, og finansiert gjennom rammen. Som tidligere nevnt vil det antakelig være umulig å dekomponere dagens basis basert på historiske bevilgninger. På den annen side kan det sies at den historiske rammen i prinsippet er korrekt, da den gjenspeiler summen av bevilgninger vedtatt i vårt demokratiske beslutningssystem.

Samtidig er det ikke sikkert at summen av enkeltbeslutninger, verken fram til 2002 eller til 2015 har gitt en ressursfordeling mellom institusjonene som gir fullt ut likeverdige budsjettmessige rammevilkår for sammenlignbare institusjoner.

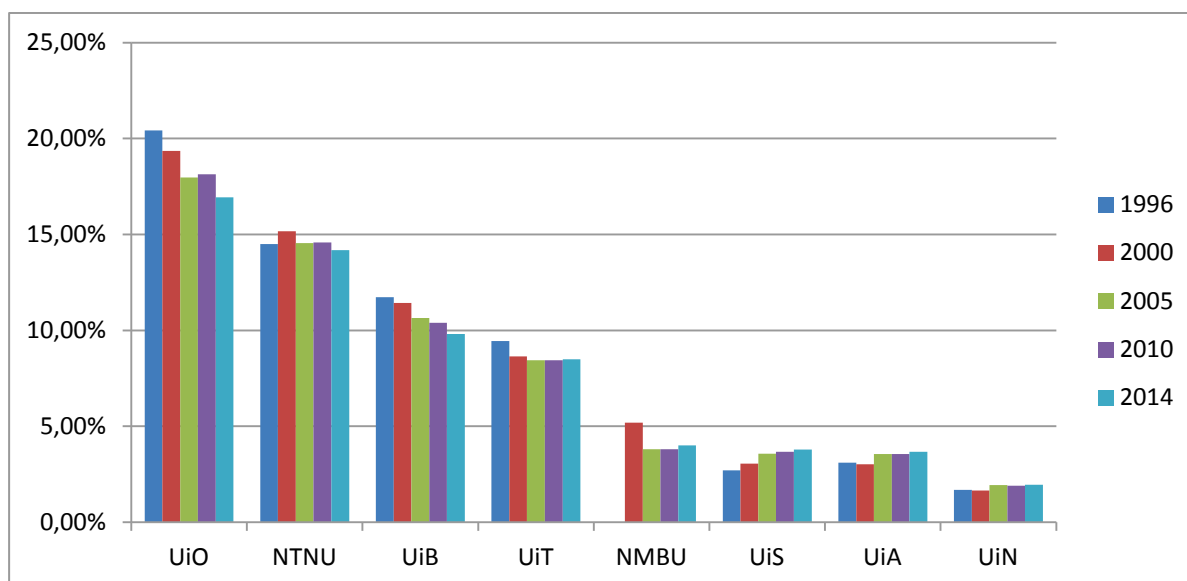
NIFU og Deloittes resultater fra kostnadskartleggingen viser at høyskolene generelt har høyere husleiekostnader som følge av at de leier bygg. De etablerte breddeuniversitetene har samtidig de høyeste enhetskostnadene per student, blant annet fordi de har kostnadskrevende og mer eksperimentelle fag, fag med få studenter, er forskningstunge og har ansvar for forskerutdanning, og dermed har relativt færre studenter per vitenskapelige ansatt.

Analysene vist til under kap. 6.3.3 indikerer at det ikke er store forskjeller mellom institusjonenes bevilgningsnivå per student når det tas hensyn til utgifter til areal, museer, doktorgradsutdanning og forskjeller i utdanningstilbud. Det er ikke mulig å få en vesentlig mer nøyaktig oversikt over forskjellene uten en mer grundig kostnadsanalyse for hver enkelt institusjon (også enn den NIFU/Deloitte har utført). En slik øvelse vil trolig også vise at institusjonene normativt tilpasser seg det bevilgningsnivået de har, og vil dermed i seg selv ikke gi grunnlag for sammenligning.

Dersom en skulle akseptere den historiske budsjetttrammen, inkludert budsjettendringer fram til nå som grunnlag for en ny basis, må det vurderes om det er andre forhold som bør begrunne endring av fordelingen sammenlignet med dagens basis. Et slikt forhold kan være endringene som har skjedd i institusjonslandskapet. Det er reist kritikk mot finansieringssystemet for at det ikke tar hensyn til endringer som har skjedd i institusjonslandskapet de siste 10-15 årene.

Det har vært klart fra myndighetenes side at endring til universitetsstatus ikke automatisk ville medføre økte ressurser. Det samme gjelder for fusjoner mellom universiteter og høyskoler, som heller ikke er tilført økte ressurser. På den annen side har de nye universitetene til en viss grad blitt favorisert ved tildeling av studieplasser og rekrutteringsstillinger. Tilsvarende har de nye universitetene fått den største veksten i RBO (som premierer relativ forbedring). Figur 6.7 viser universitetenes andel av sektorens totale bevilgning 1996–2014, og illustrerer at de nye universitetene har økt sin andel av sektorens totale bevilgning på bekostning av de gamle universitetene. Endringen er imidlertid ikke klart knyttet til tidspunktet for endret institusjonsstatus.

Figur 6.7 Universitetenes prosentdel av den totale bevilgningen til UH-institusjonene



Ekspertgruppen har ikke tatt stilling til hva som er det riktige bevilgningsnivået for den enkelte institusjon, og sammenslåinger i sektoren som følge av strukturprosessen vil være av betydning for et slikt spørsmål. En eventuell økning av budsjettrammen for enkelte institusjoner kan gjennomføres ved særbehandling av disse institusjonene ved fordeling av nye ressurser fremover, eller ved en omfordeling fra andre institusjoner ved innføringen av nytt finansieringssystem. Ekspertgruppen anbefaler at endringer i finansieringssystemet innføres budsjettneutralt for den enkelte institusjon, og dermed at det ikke gjennomføres en slik omfordeling ved innføring av systemet. Langsiktig omfordeling av ressurser som følge av utviklings-, kvalitets, og profilavtaler kan på sikt gi endrede budsjettrammer for institusjonene, jf. omtale i kap. 6.6.

6.3.6 Drøfting og anbefaling

Analysene som er presentert ovenfor gir etter ekspertgruppens vurdering ikke grunnlag for å si at dagens fordeling av bevilgning i kanal 1 mellom institusjonene er feil eller uheldig. Det som foreligger av analyser indikerer snarere at det synes å være en relativt god balanse mellom finansiering og oppgaver. Bevilgningene til universiteter og høyskoler følger rammebudsjettssystemet. Det innebærer blant annet at budsjettet ikke bygges opp på nytt hvert år, men at et års bevilgning baseres fjorårets ramme og konkrete endringer i forhold til denne. Det er dette som har vært det førende prinsipp for departementets budsjettering av universiteter og høyskoler de siste 20-25 årene. Endringene i budsjettene utover regelstyrte ordninger (for eksempel formelbasert resultatfinansiering) har vært basert på politiske vurderinger og beslutninger hvert år. Over tid kan imidlertid små endringer gi store og uheldige utslag. Analysene nevnt ovenfor har imidlertid ikke avdekket noe slikt. Forutsetningene fra myndighetene var klare da det ble åpnet for nye universiteter. Det ville i seg selv ikke gi økt bevilgning å bli universitet. Analysen viser ikke vesentlige forskjeller i bevilgning mellom de nye universitetene og øvrige universiteter når det tas hensyn til oppgaver. Samtidig har de nye universitetene hatt en fordel av RBO og har også fått ekstra uttelling ved fordeling av nye rekrutteringsstillinger. Deres andel av totalbevilgningen til universiteter og høyskoler har økt. Grepet som ble gjort ved etableringen av RBO i 2002, som innebar en fordel for institusjonene som lå relativt svakt, og politiske beslutninger om ekstra ressursfordeling i tiden etter, har hatt den virkning at disse institusjonene har fått økt bevilgning. Det har vært en politisk ønsket utvikling. Slik sett kan det sies at systemet for finansiering av universiteter og høyskoler har fungert i et samspill mellom budsjettmodell og politiske beslutninger på regjerings- og stortingsnivå.

Ut fra analysene og drøftingen i dette kapitlet foreslår ikke ekspertgruppen å omfordele basis mellom institusjonene. Vi viser imidlertid til forslaget under kap. 6.6 om utviklingsavtaler, og at disse over tid kan påvirke fordelingen av basis mellom institusjonene. Ekspertgruppen åpner derimot for at basiskomponenten kalibreres for endringer i de resultatbaserte komponentene i innføringsåret, som det også ble gjort i 2002. I praksis innebærer det at endringer i de resultatbaserte komponentene blir kompensert for i basisbevilgningen, slik at nivået på rammebevilgningen opprettholdes for hver institusjon i utgangsåret.

Fordelene med en transparent basis er åpenbare. Med det alternativet vi har drøftet oss fram til, basert på en full kostnadskartlegging, vil alle institusjonene kunne få full innsikt i de ulike elementene som ligger i deres og andres basis, det samme vil Kunnskapsdepartementet og Finansdepartementet ha. I praksis vil dette måtte bli et formelbasert system, og for å kunne fungere som finansieringsmekanisme for en så variert sektor må det også være relativt detaljert. Selv med et grundig arbeid med å rekonponere basis på denne måten vil det kunne oppstå skjevheter i fordelingen mellom institusjonene.

En slik rekonponert basis vil kunne innebære at de nøkler og satser som departementet bruker ved fordelingen vil kunne bli normdannende på institusjonsnivå, og således redusere institusjonsledelsens mulighet til å bestemme over den interne fordelingen av budsjettet. Resultatet vil kunne bli redusert strategisk handlingsrom. Et annet forhold er at størrelsen på de ulike komponentene i basis vil kunne bli gjenstand for årlige vurderinger i forbindelse med regjeringens utarbeidelse av statsbudsjett. Ut fra prinsippene nevnt i 6.3.4 om ikke å svekke ledelsens institusjonelle handlingsrom, at vi anbefaler et fortsatt enkelt og oversiktlig system, og at det etter vår vurdering ikke er godtgjort et behov for å omfordele ressurser mellom institusjonene, foreslår vi å videreføre dagens basis.

Spørsmålet er likevel om det er enkelte elementer som bør trekkes ut av dagens basis og budsjetteres særskilt. To slike elementer er husleiekostnader og finansiering av museer. For enkeltinstitusjoner vil det å få nye bygg uten full kompensasjon fra departementet for økte husleieutgifter kunne oppfattes som en økonomisk belastning. I en slik sammenheng vil en felles budsjettering av alle husleieutgifter for sektoren kunne være attraktiv. Hvis departementet budsjetterte husleieutgiftene og tildelte etter faktiske utgifter, ville det å få nye lokaler legge mindre press på den enkelte institusjons budsjett. På den annen side er det å foreslå anskaffelse av nye lokaler en strategiske beslutning som styret må ta. For at en institusjon med nye lokaler skal få mindre økonomisk belastning for å ta i bruk nye lokaler må de andre institusjonene være med å kompensere for dette. Ekspertgruppen mener at i tråd med prinsippene for Kunnskapsdepartementets styring av universiteter og høyskoler bør det legges til grunn at institusjonens ledelse tar ansvar for helheten og gjør nødvendig avveininger også når det gjelder behov for nye lokaler sett opp mot nettokostnaden for institusjonen ved anskaffelse av nye lokaler. En eventuell særskilt budsjettering fra departementet av husleiemidler og øremerking av disse vil flytte ansvar fra institusjonene til departementet, noe som vil være å gå i motsatt retning av å gi styrene økt strategisk handlingsrom. Tilsvarende gjelder for museene. Fem av universitetene har ansvar for universitetsmuseer. Disse utgjør i omfang tre til seks pst. av budsjettet til institusjonene i henhold til kostnadskartleggingen utført av NIFU og Deloitte (Reiling m.fl. 2014). Hvis utgiftene til museene skulle trekkes ut (og budsjetteres av Kunnskapsdepartementet) ville ansvar flyttes fra styrene til departementet, og styrets helhetsansvar ville svekkes. Ekspertgruppen går ut fra dette verken inn for å trekke ut husleie eller museer fra basis.

6.4 Resultatbaserte komponenter

Ekspertgruppen presenterer i kap. 6.4 de ulike indikatorene som foreslås i et nytt finansieringssystem for universiteter og høyskoler. Innledningsvis er det en generell drøfting av insentiveffekten ved stykkpris og åpen budsjetteramme kontra en lukket budsjetteramme og omfordeling. Under hver indikator omtales det hvilken variant ekspertgruppen foreslår.

Åpen/lukket budsjetteramme

Det kan skilles mellom resultatbaserte insentiver med åpen og lukket budsjetteramme. Åpen budsjetteramme innebærer at indikatorer har en fast sats, og det er automatikk i at økte resultater gir økt uttelling etter denne faste satsen, og tilsvarende at reduksjon i resultater gir reduksjon i uttelling. Utdanningsinsentivene i dagens finansieringssystem er basert på dette prinsippet innenfor en regelstyrt bevilgning, som innebærer at den enkelte institusjon får økt/reduert bevilgning avhengig av antall avlagte studiepoengsenheter og antall utvekslingsstudenter. Lukket budsjetteramme innebærer at det er budsjettert en fast pott til formålet, og dermed at satsen per indikator varierer avhengig av samlede resultater som skal gis uttelling innenfor denne potten. Den resultatbaserte omfordelingen (RBO) fungerer i

dagens modell etter dette prinsippet, der de fire indikatorene hver har sin faste pott, og summen til uttelling per indikator varierer i det enkelte budsjettår avhengig av resultatene sektoren totalt har levert på hver indikator.

Insentiveffekten vil fungere ulikt mellom en åpen og en lukket ramme, også om det ses bort fra styrken på uttellingen fra en gitt indikator. Med lukket budsjettramme og omfordeling av midlene i en pott vil institusjonene reelt konkurrere om midlene, og det er nødvendig for en enkelt institusjon å forbedre seg relativt til de andre institusjonene for ikke å tape andeler av bevilgningen. Dette gir et sterkt insentiv til å forbedre resultater uten at det knyttes økt bevilgning til resultatene, men det gir uforutsigbarhet om framtidig budsjett. Med åpen budsjettramme og faste satser er det ikke konkurranse om midlene (budsjettøkning følger automatisk av økt produksjon), men det er et sterkt insentiv til å øke virksomhetens totale resultater, i og med at enhver økning gir økt uttelling og større budsjett. Det er samtidig en mekanisme som gir forutsigbarhet.

Ekspertgruppen anbefaler at enkelte indikatorer har stykkpris med åpen budsjettramme, og at enkelte fungerer innenfor en lukket ramme som omfordeles. Dette drøftes under den enkelte indikator, men ekspertgruppen har også lagt vekt på at mandatet ikke åpner for forslag som i seg selv krever økte bevilgninger til sektoren samlet.

Etter en helhetlig vurdering mener ekspertgruppen at andelen av samlet bevilgning som er avhengig av resultater bør ligge på om lag samme nivå som i dagens finansieringssystem. Dette betyr at resultatindikatorer vil ligge til grunn for fordeling av en betydelig andel av budsjettet (30 pst.), i tillegg til at de fungerer som insentiver for å stimulere til resultatoppgjør.

6.4.1 Studiepoeng

Ekspertgruppen anbefaler at studiepoeng fremdeles skal være det viktigste elementet i den resultatbasert delen av institusjonenes finansiering. Studiepoeng er den lettest målbare indikatoren for utdanningsresultater, og benyttes likt på alle universiteter og høyskoler (europeisk ECTS). Ved å gi uttelling for avlagte studiepoeng sikrer man, slik ekspertgruppen ser det, at institusjonene opprettholder omfanget av utdanningsvirksomheten (kvantitet) og dermed tilgjengelighet til høyere utdanning. Samtidig videreføres et insentiv som ansvarliggjør institusjonene for undervisningskvalitet og godt læringsmiljø. For å gi et sterkere insentiv på gjennomføring reduseres studiepoengsuttellingen noe, tilsvarende kostnaden ved å innføre en kandidatindikator. Ekspertgruppen foreslår:

- Et sterkt insentiv knyttet til avlagte studiepoeng, med stykkpris og åpen budsjettramme som i dag, men med noe lavere insentivstyrke enn i dagens modell.
- En reduksjon i antallet kategorier og lik uttelling for studiepoeng avlagt på bachelor- og masternivå, jf. omtale under pkt. 6.4.3

I dagens finansieringssystem knyttes om lag 24 pst. av bevilgningen (gjennomsnitt på sektornivå) til studiepoengproduksjon, ved at institusjonene får en fast sats per avlagte studiepoengsenhet (SPE). Dette gir et insentiv til å få studentene gjennom emnet de er oppmeldt til (avlegge eksamen), og dermed indirekte til å styrke undervisningskvaliteten og læringsmiljøet (undervisningsopplegg, oppfølging, læringsformer, eksamensformer), som institusjonene er ansvarlige for. I diagnosekapitlet illustreres det at indikatoren har vært bidragsyter til en kraftig vekst i avlagte studiepoeng, og en medvirkende årsak til at institusjonene har kunnet ta imot flere studenter i tråd med økende ungdomskull etter 2009.

Samtidig påpekes det en bekymring for om kvantitetsvekst har vært på bekostning av kvalitet ved utdanningene som tilbys.

Studiepoengsindikatoren gir ingen direkte indikasjon på kvaliteten i utdanningen og om utdanningen er relevant for samfunnet. Et sterkt insentiv for at studentene avlegger eksamen (og står på eksamen) medfører risiko for at institusjonene redusere kravene som stilles til den enkelte student, for å unngå at institusjonene taper bevilgning hvis studenten stryker på eksamen. Kvalitetssikring av faglig nivå i det enkelte studieprogram ligger i hovedsak til institusjonen selv. Etter at NOKUT har akkreditert kvalitetssikringssystemet til den enkelte institusjon er det ingen ekstern vurdering av nivået. I stor grad er det opp til den enkelte institusjon å sikre sensur som gir faglig vurdering på tvers av et fagområde. Samtidig er studentrekruttering avhengig av at institusjonen og fagområdet kan vise til at utdanningen gir kandidatene jobb, og det vil være vanskelig for enkelte fagområder dersom de får rykte på seg for å utdanne kandidater som ikke er faglig gode nok. Dette varierer noe mellom fag og regioner, og er i større grad gyldig der det er nasjonal rekruttering enn der det er regional rekruttering. Fagmiljøene vil derfor ha et insentiv til å opprettholde faglig kvalitet og relevans for å unngå fall i søkertallene.

Dersom avlagte studiepoeng gis lavere uttelling vil institusjonene ha mindre insentiv til å ta opp studenter 'på marginalen', for å sikre et gitt bevilgningsnivå. Dette kan bidra til bedre opptakskvalitet (de beste studentene kommer inn) og mer ressurser per student, men vil kunne redusere tilgjengelighet til høyere utdanning og produktivitet i sektoren.

En alternativ modell som kan redusere insentivet for overopptak, innebærer at budsjettrammen for avlagte studiepoeng bare er åpen inntil et visst nivå. Det tilsvarer at det settes et tak på hvor mye økonomisk uttelling institusjonene kan få i et gitt budsjettår. Et slikt tak kan settes for hver institusjon, en modell som minner om det de har benyttet i Sverige. Ev. kan det dimensjoneres på fagnivå ved at det settes et nasjonalt tak på antall finansierte SPE innenfor hvert fagområde i et gitt år, og at uttelling per SPE vil reduseres for alle som tilbyr dette faget dersom taket overstiges på nasjonalt nivå.

Det er også mulig å øke andelen som er avhengig av resultater. Eksempelvis er 100 pst. av utdanningsbevilgningene i Danmark avhengig av resultater. Dersom institusjonene i større grad er avhengig av at studentene avlegger studiepoeng/står på eksamen/fullfører en grad for å få deler av bevilgningen, vil det også være et insentiv til å øke gjennomstrømming og redusere frafall, og den økonomiske sårbarheten for institusjonene vil øke. Det vil være mindre attraktivt å fylle opp med studenter som ikke gjennomfører. Samtidig vil økt avhengighet av studentenes resultater kunne gi større oppmerksomhet på utdanningskvalitet og det faglige nivået.

Ekspertgruppen mener at en enkel og forståelig indikator bør utgjøre den største andelen av den resultatbaserte finansieringen, og i tråd med erfaring fra forskning på feltet bør denne knyttes til et av institusjonenes viktigste samfunnsoppdrag. Gruppen mener uttelling for avlagte studiepoeng fungerer godt som en slik indikator, og vurderer videre at stykkpris for avlagte SPE og dermed åpen budsjettramme sikrer god forutsigbarhet for institusjonene. Fra et samfunnsøkonomisk perspektiv bidrar indikatoren også til god omstillingsevne i sektoren, og til å dimensjonere kapasitet i tråd med studieønsker. Samtidig foreslår gruppen å redusere insentivstyrken noe sammenlignet med dagens modell. Dette må ses i sammenheng med forslaget om å innføre en kandidatindikator.

6.4.2 Kandidater

Ekspertgruppen anbefaler at det innføres en indikator for uteksaminerte kandidater. En kandidatindikator vil være den beste måten å sikre mandatets mål om å øke gjennomstrømmningen og sikre arbeidslivet tilgang på godt kvalifiserte kandidater. Ekspertgruppen foreslår:

- En indikator for avlagte grader (uteksaminerte kandidater).
- For kandidat legges til grunn definisjonen i *Forskrift om grader og yrkesutdanning*, som tilsvarer det institusjonene rapporterer på allerede.
- Det gis uttelling på 10 000 kroner for kandidater på lavere grad, og 30 000 kroner for kandidater på høyere grad.
- Uttelling gis kun til gradsgivende institusjon.
- En egen kategori for avlagte doktorgrader og kandidater fra Program for kunstnerisk utviklingsarbeid erstatter uttelling for slike i dagens RBO. Denne bør være på 340 000 kroner, og bør også ha åpen budsjetttramme.
- For avlagte doktorgrader gis det som i dag 20 pst. uttelling til samarbeidsinstitusjon dersom stipendiaten er ansatt på en annen UH-institusjon enn gradsgivende institusjon.

I kap. 4.1 illustreres det at studiepoengsindikatoren har gitt en kraftig vekst i produksjonen av studiepoeng, men at gjennomføringen ikke har endret seg vesentlig. Dagens finansieringsvirkemidler inkluderer ikke finansielle insentiver for at studentene skal fullfører en grad, hverken i finansiering av institusjonene eller i studiefinansieringen.

En av målsetningene med dagens finansieringssystem, slik det ble oppgitt i St.prp. nr. 1 (2001–2002) fra daværende Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, var å *premiere institusjoner som er preget av kvalitet, og som får studentene til å lykkes i sine studieløp*. Norge er tross dette insentivet blant landene med lavest gjennomføring i høyere utdanning.

Vagstad-rapporten påpekte i 2007 at avlagte 60-studiepoengsenheter ikke premierer gjennomstrømming og fullføring av studiene, da studiepoengproduksjonen kan økes ved å ta opp flere studenter, og institusjonene premieres for alle studiepoeng som produserer uavhengig av om studentene fullfører studiet. Trekket dette argumentet videre, kan det hevdes at institusjonene isolert sett har et insentiv for å la studentene være registrert ved institusjonen lengst mulig, forutsatt at de avlegger studiepoeng, men ikke fullfører en grad. Vagstad-rapporten anbefalte å vurdere en kandidatindikator, og basert på den samme analysen foreslo Stjernø-utvalget i 2008 antall kandidater som en indikator for fullføring.

Ved innføring av dagens finansieringssystem var intensjonen å inkludere en indikator på ferdig uteksaminerte kandidater, men datamaterialet var ikke komplett nok til at det kunne implementeres med én gang (blant annet pga. overgang til ny gradsstruktur). Dette har i ettertid vært vurdert, men ikke innført. En indikator for kandidater vil styrke finansieringssystemets premiering av gjennomførte grader, og dermed bidra til å oppfylle mandatet på dette punktet. Det er, slik ekspertgruppen ser det, viktig å gi institusjonene et insentiv til å få studentene til å fullføre, både for å øke gjennomstrømmningen i høyere utdanning, og for å redusere institusjonenes nåværende insentiv til å ha studenter gående i flere år uten å avlegge en grad. Det kan innvendes at datamaterialet knyttet til avlagte grader fremdeles ikke er komplett, blant annet er det en del institusjoner som sannsynligvis ikke registrerer alle bachelorgrader der studenten begynner rett på en mastergrad. En

kandidatindikator vil bidra til å rydde i dette (det blir et klart insentiv for å sikre god registrering av data), og en positiv tilleggseffekt kan være en synliggjøring av bachelorgraden som en selvstendig grad.

Forskriften om grader og yrkesutdanning regulerer hvilke grader de ulike institusjonene har rett til å gi. Det store flertallet av avlagte grader i 2013 (75 pst.) er 3-årige bachelorgrader og 2-årige mastergrader; men det er også flere andre gradsbetegnelser inkludert 2-årige høyskolekandidater, 4-årig yrkesutdanning, og kortere erfaringsbaserte mastergrader. I tillegg er om lag ti pst. av avlagte grader innenfor integrerte utdanninger på minimum fem år.

Ekspertgruppen mener det er viktig at en kandidatindikator er enkel, og anbefaler at den utformes med én sats for kandidater på lavere grad og én sats for kandidater på høyere grad. Det kunne vært en flat sats for alle avlagte grader, men ekspertgruppen mener det er hensiktsmessig å skille mellom høyere og lavere grad, blant annet som følge av endringene som foreslås i antallet kategorier, jf. pkt. 6.4.3. Uttelling gis for alle grader som dekkes av forskriften, for å unngå omfattende endringer i rapportering, og uttelling for lavere grad inkluderer dermed ettårige tilbud innenfor Praktisk-pedagogisk utdanning (PPU) og en del av de etablerte videreutdanningene for sykepleie og helsefag på 1-1,5 år. Dette er fagtilbud som krever avlagt bachelorgrad for opptak, og de registreres som grader i dag. Uttelling for høyere grad inkluderer de integrerte tilbudene på mer enn fire år. Satsen er satt til 10 000 kroner for lavere grad og 30 000 kroner for høyere grad. Det anbefales at dette finansieres innenfor den delen av bevilgningen som i dag er knyttet til studiepoeng ved at denne reduseres med om lag ti pst. Indikatoren vil da utgjøre om lag 2,1 pst. av samlet bevilgning (2015).

For å sikre at finansieringsmodellen ikke blir for komplisert anbefaler ekspertgruppen en indikator der gradsgivende institusjon gis full uttelling, også dersom studenten har byttet institusjon i løpet av studieårene. Det vil være teknisk krevende, og byråkratiserende, dersom det skal innføres nøkler for å vekte uttelling avhengig av hvor en student har tatt studiepoeng, og en slik løsning anbefales ikke. Dette kan innebære en viss dreining av budsjettmidler i retning av populære institusjoner, men ekspertgruppen anser likevel at det er bedre med en enkel ordning enn en som fordeler uttelling etter en særskilt beregning. For å unngå uheldige omfordelingseffekter taler dette likevel for at en kandidatindikator ikke kan være for sterk, og ekspertgruppen anbefaler forholdet 1/9 mellom de to indikatorene, jf. ovenfor.

En annen utfordring knyttet til kandidatindikatoren er hvilken effekt en slik indikator vil få på ikke-gradsgivende utdanning, i hovedsak videreutdanningstilbud¹⁶. Dersom institusjonene tilpasser seg en modell der midler omfordes til kandidatproduksjon kan det føre til at det blir færre videreutdanningstilbud, som i dag gir studiepoeng men ikke egne grader, og der mange er deltidsstudenter. Dette vil være svært uheldig i lys av arbeidslivets behov for omstilling, og ønsket om styrket satsing på slike tilbud for store yrkesgrupper som sykepleiere og lærere. Samtidig er det for institusjonene eksisterende (ikke finansielle) insentiver for å tilby denne typen videreutdanningstilbud, nettopp på grunn av kontakten mellom fagmiljøene og arbeidslivet. Ekspertgruppen mener det ikke i seg selv er uheldig med færre kortvarige kurs på 30/60 studiepoeng, gitt de signalene som er kommet om å satse på fullføring av gradsutdanning, men mener det er viktig å se på effekten for tilbud av videreutdanning, og understreker at denne effekten også taler for at studiepoengsindikatoren er betydelig sterkere enn en kandidatindikator.

Doktorgradsutdanning premieres i dagens finansieringsmodell med et beløp for avlagte doktorgrader i RBO. Beløpet varierer avhengig av antallet avlagte doktorgrader. Gjennomsnittsalderen på doktorgradskandidatene er høy, og andelen som fullfører innen seks

¹⁶ Etterutdanningstilbud er i hovedsak eksternt finansierte, og vil ikke bli like direkte berørt.

år er ikke i tråd med målene som ble satt i St.meld. nr. 30 (2008–2009) *Klima for forskning*, jf. kap 4.2.1. Ekspertgruppen anbefaler at det fremdeles bør være et insentiv for institusjonene til å sikre økt gjennomstrømming i doktorgradsutdanningen. Gruppen anbefaler at indikatoren gis stykkpris (og åpen budsjetttramme), og slik ses i sammenheng med en kandidatindikator. Satsen anbefales til 340 000 kroner per avlagte doktorgrad (om lag det som ligger inne i budsjettet for 2015). Mange av institusjonene som har ansatte stipendiater kan ikke selv gi en doktorgrad. For denne indikatoren er det derfor større grunn til å vurdere delt uttelling der en institusjon med ansettelsesforhold (men ikke doktorgradsrett) gis noe uttelling slik det er i dagens modell.

Ved innføring av en kandidatindikator kan det legges til grunn et treårig gjennomsnitt for å unngå at enkeltutslag i grunnlagsåret for en ny modell gir for store utslag. Ekspertgruppen anser dette som en god metode for innføring, men registrerer at det er en sterk årlig vekst i antall kandidater (som følge av vekst i studenter), og ber departementet vurdere om det lar seg gjennomføre i en vekstperiode.

6.4.3 Kategorier i studiepoengsindikatoren

Dagens A-F-kategorier har flere funksjoner. Studiepoengsuttelling i utdanningsinsentivet er begrunnet som et insentiv for produksjon og gjennomstrømming. Uttellingen er basert på seks kategorier, og dette gir tilnærmet lik insentivstyrke uavhengig av kostnadene ved et fag. I tillegg brukes kategoriene ved styrte endringer i studieplasser fra departementets side.

Resultatfinansiering på utdanningssiden utgjør om lag 24 pst. av institusjonenes samlede rammebevilgning. Ekspertgruppen foreslår å videreføre størrelsen på utdanningsinsentivene i dagens modell. Med innføring av kandidatindikatoren vil insentivstyrken på studiepoengsindikatoren bli noe lavere, jf. 6.4.2. Ekspertgruppen anbefaler at finansieringssystemet får mer grovmaskede kategorier som det er mindre naturlig å føre direkte videre på institusjonsnivå. Institusjonene vil dermed få et større ansvar med å gjøre en egen vurdering av kostnadene ved et fagtilbud før de beslutter den interne budsjettfordelingen. Dette vil gi styret ved institusjonene økt mulighet til å benytte sitt strategiske handlingsrom.

Ekspertgruppen anbefaler:

- Uttelling for studiepoeng knyttes til fire kategorier.
- Kategoriene baseres kun på fagområde, ikke nivå.
- Inndeling i kategoriene foreslås basert på en grov inndeling i 1) teorifag 2) utdannings- og velferdsfag 3) laboratorie- og utstyrskreven fag og 4) kliniske- og kunsthøgskolefag.
- Vektingen mellom kategoriene foreslås til 1 – 1,4 – 1,8 – 3,5.
- Samlede endringer i insentivet vil på institusjonsnivå kalibreres mot basiskomponenten i innføringsåret. Det flyttes ikke penger mellom institusjoner.
- Ved endring i utdanningskapasitet (tildeling/reduksjon av studieplasser) benyttes ikke nødvendigvis kategoriene automatisk, slik det gjøres i dag.

Ekspertgruppen ser behovet for å forenkle utdanningskategoriene, og anbefaler å redusere fra dagens seks til fire kategorier. Til sammenlikning har Danmark og Nederland redusert til tre kategorier, etter en helhetlig vurdering av nytten ved å fininnde fag i flere kategorier. Den foreslåtte inndelingen vil være mer transparent på institusjonsnivå, ved at hvert fagområde kun vil få uttelling i én kategori. Til sammenlikning kan fag innenfor samme fagområde gis uttelling i inntil fem kategorier i dagens A-F-system. Det foreslås også lik uttelling for

studiepoeng avlagt på bachelor- og masternivå innenfor samme fag. Dette vil gi et mer enhetlig system og et signal om at bachelor- og masternivå er tilsvarende viktige utdanningstilbud ved institusjonene – kvalitet er viktig uansett. Ekspertgruppen erkjenner at det kan være høyere kostnader tilknyttet å tilby masterutdanning. Samtidig anser ikke gruppen at et sterkere insentiv på masternivå vil være den beste løsningen, av flere årsaker. Et høyere studiepoengsinsentiv på masterfag vil gjøre det mer gunstig å utdanne kandidater på masternivå. Dette kan gi en vridning i institusjonenes prioriteringer mot masterfag og opprettelsen av flere studietilbud. Samtidig er det en utfordring knyttet til at gjennomføringen på masterutdanningene er lav, sammenlignet med bachelorutdanningene. For i større grad å stimulere til gjennomføring på masternivå, og ta høyde for at det kan være kostnadsforskjeller mellom nivåene, foreslås det en kandidatindikator, der satsen er høyere for masterkandidater, jf. 6.4.2. For masterfag som faller i de rimeligste kategoriene vil kandidatsatsen utgjøre en relativt stor del av finansieringen. Dette kan få institusjonene til å tenke gjennom hvordan de tilbyr og tilrettelegger for utdanningene, og dermed jobber med kvaliteten i utdanningen.

Inndeling i dagens kategorier er forklart med en grovmasket vurdering av utstys- og undervisningsintensitet ved ulike studieprogram. Ekspertgruppen er enig i disse prinsippene, og vektlegger i tillegg kapasitetsbegrensninger, i form av bl.a. laboratorier og utstyr, som en faktor som øker kostnadene ved å tilby utdanninger og fag. Gruppen mener det gir en bedre modell dersom disse prinsippene rendyrkes til følgende fire kategorier:

1. Fag som i hovedsak er teoretiske
2. Utdanning- og velferdsfag, som krever praksis og i stor grad er rammeplansstyrte utdanninger
3. Fag som krever laboratorieundervisning eller er utstysintensive
4. Kliniske fag, kunsthøgskolefag og særskilt dyre fag (utøvende)

Forslaget til inndeling finner støtte i NIFU/Deloittes kostnadskartlegging, som viser at den regnskapsførte kostnaden per avlagte studiepoeng innenfor medisin er vesentlig høyere enn gjennomsnittskostnader for fag innenfor ingeniørstudier, lærerutdanning og økonomi (Reiling m.fl. 2014). Den danske kostnadskartleggingen viser at samfunnsvitenskapelige og humanistiske utdanninger ("tørre") har vesentlig flere studenter per vitenskapelig ansatte og et lavere timeantall enn studier som tekniske-, sunnhets- og naturvitenskapelige fag ("våte") (McKinsey 2009).

For kategoriene foreslås det en vekting: 1 – 1,4 – 1,8 – 3,5. Gjennomføring av en 3-årig bachelorgrad vil for den rimeligste kategorien (teoretiske fag) gi tilsvarende uttelling som med dagens kategori F og den dyreste kategorien (kliniske og kunsthøgskolefag) tilsvarende dagens kategori B. Ekspertgruppen vurderer at de *teoretiske fagene*, som i dag har størst andel av avlagte studiepoeng i kategori F, har et sterkt nok insentiv til å tilby utdanningene. *Utdannings- og velferdsfag* består av helse, sosial og utdanningsfag. Fagene inngår i stor grad av profesjonsutdanninger med praksiskrav. Innenfor for denne gruppen er det også rammeplansstyrte utdanninger, som sykepleier- og lærerutdanning, som også har måltall for antall årlige uteksaminerte kandidater. De ovennevnte faktorene bidrar til at velferds- og utdanningsfag skiller seg ut fra rent teoretiske fag og mer utstysintensive fag, og at dette taler for at de bør være i en egen kategori. *Ustysintensive fag* vektet i gjennomsnitt høyere i den foreslåtte kategorien enn i dagens modell, i hovedsak ved at det foreslås lik uttelling for fag uavhengig av nivå. *Kliniske fag og kunsthøgskolefag* foreslås innplassert i den dyreste kategorien. Sammenlignet med i dag foreslås det å nedjustere insentivet for fag som er innplassert i kategori A. Som følge av at *endringer i utdanningsinsentivet kalibreres mot basiskomponenten på institusjonsnivå* innebærer det at flere fag får en mer robust finansiering ved at en større andel av finansieringen skjer gjennom basiskomponenten enn i dag.

Bevilgningen på institusjonsnivå vil være uendret, men endringer mellom år vil få en mindre effekt.

Ekspertgruppen har ikke finndelt fagområder eller enkeltfag i de ulike kategoriene. Det foreslås at den endelige inndelingen gjøres av Kunnskapsdepartementet i dialog med UH-sektoren.

Ekspertgruppen anbefaler at *endring i utdanningskapasitet* (tildeling/reduksjon av studieplasser) ikke automatisk knyttes til de nye kategoriene. Årsaken til dette er store kvalitets- og kostnadsforskjeller mellom fag og mellom institusjoner som tilbyr like fag. Institusjonene mottar en rammebevilgning og budsjettets rammer kan derfor anses som en viktig kostnadsdriver. Samtidig kan det være særskilt høye kostnader tilknyttet oppstarten og økt kapasitet innenfor enkelte studier. Ekspertgruppen anbefaler å vurdere alternative modeller med snittsats, konkurranse eller institusjonsspesifikke søknader, jf. omtale nedenfor.

Utfyllende om kategorier

Det er i hovedsak tre problemstillinger ekspertgruppen har vurdert knyttet til kategoriene

- innplassering av de ulike fagene og forholdet mellom dem
- kategorisatsene som insentiv versus kategoriene som kostnadsdekning
- kategoridrift og normativ effekt på institusjonsnivå.

Innplassering av ulike fag og forholdet mellom dem

Ulike studier ble gruppert i seks kategorier (A-F) ved innføring av dagens finansieringssystem i 2002. Den gang var det et klart ønske fra sektoren om få og brede kategorier for å unngå for store føringer på interne budsjetter og for stor standardisering av studier på tvers av læresteder. Departementet vurderte at mer kompleks prisdifferensiering ville kreve inngående kjennskap til enkeltstudier enn ønskelig i et system der institusjonene selv har frihet til å etablere og nedlegge studietilbud.

Til grunn for innplassering av ulike fag i dagens kategorier ligger det først og fremst grove, kvalitative vurderinger av infrastruktur- og lærerintensitet ved de enkelte utdanningene, basert på at dette ble ansett for å være faktorene som i størst grad påvirket kostnadene. I tillegg benyttet departementet anslag beregnet på bakgrunn av regnskapsdata fra sektoren og internasjonale sammenligninger. Forholdet mellom de ulike kategoriene er vektet 1 (F), 1,3 (E), 1,5 (D), 2 (C), 3 (B), 4 (A).

Det har vært mye diskusjon om riktig innplassering av enkeltfag, basert på fagmiljøets vurdering av kostnadene ved å tilby et fag. Gitt den desentraliserte budsjettfullmakten er det vanskelig å vurdere om et fag er 'riktig' eller 'galt' innplassert relativt til andre fag, ettersom det ikke foreligger nasjonale data som viser hvor mye ulike studietilbud koster på ulike institusjoner. Kostnadskartleggingen fra NIFU/Deloitte inkluderer denne typen data for enkelte fagområder, og illustrerer at det er store nasjonale forskjeller i kostnader tilknyttet å tilby ulike fag og lik utdanning ved ulike institusjoner.

Innplasseringen av ulike fag i dagens modell er i hovedsak lik som ved innføring i 2002. Det betyr at modellen heller ikke tar hensyn til ev. endringer i kostnadsbilde ved å tilby en utdanning, et argument som framheves fra blant annet realfags- og teknologimiljøer (dyrere utstyr og ny teknologi), kunstutdanningsmiljøer (ny teknologi), og maritime utdanningsmiljøer (nye krav og forskrifter, krevende utstyr).

Insentiv eller kostnadsdekning

En viktig begrunnelse for å ha seks kategorier med en relativ vektning mellom kategoriene var nettopp å unngå at det var ulike insentiver knyttet til kostnaden ved å drive ulike fag, og slik redusere risikoen for at institusjonene prioriterte billige studietilbud. Utviklingen i avlagte studiepoeng tilsier at dette ikke har vært tilfelle, jf. omtale i kap. 4.1.3.

Kategorisatsene benyttes i finansieringssystemet som insentiver for utdanningskvalitet og gjennomstrømming. Institusjonene mottar 40 pst. av kategorisatsen som et insentiv, og departementet legger ikke til grunn at dette skal være kostnadsdekkende. Signalet fra Kunnskapsdepartementet er at institusjonene mottar en samlet rammebevilgning, og at det er institusjonsstyrets ansvar å fordele midlene slik at institusjonene bidrar til å nå målene som er satt for sektoren.

Samtidig benyttes kategorisatsene ved opprettelse/flytting/nedleggelse av nye studieplasser, ved at institusjonene blir tilført/frattatt 60 pst. av gjeldende kategori for et gitt fag. Kategoriene kan da oppfattes som kostnadsdekkende. Departementet signaliserer indirekte det samme, ved at det forventes økt aktivitet basert på den økte bevilgningen.

Det er spennet mellom bruk av kategoriene som henholdsvis insentiv og kostnadsdekning som gjør at departementets styring kan oppfattes å gi ulike signaler. Nær 24 pst. av bevilgningen (7,6 mrd. kroner) fordeles gjennom dagens utdanningsinsentiv, hvilket innebærer at det i et sektorperspektiv ikke er mulig å se på kategoriene som et rent insentiv, men at det også er et viktig verktøy for å fordele penger mellom institusjonene.

Normativ effekt

Modellen oppfattes å gi tydelige signaler fra departementet om det normative forholdet mellom kostnader tilknyttet ulike studietilbud. Mange institusjoner benytter da også kategoriene til intern fordeling av budsjettet, både den delen de mottar gjennom utdanningsinsentivet, men også ved fordeling av basiskomponenten.

Den normative effekten av kategoriene kan påvirke forholdet mellom ledelse og fagmiljø ved den enkelte institusjon. Dersom ledelsen fordele rammebevilgningen uavhengig av kategoriinnplassering, bør det ikke ha noen betydning hvor stor insentivstyrke det er ved ulike kategorier. Det er imidlertid ikke realistisk at institusjonsstyrene kan gjøre denne typen vurderinger helt uavhengig av et system med kategorier der alle fagmiljøene vet hvor de 'hører til' og hva de har produsert. Dersom systemet oppfattes å signalisere det normative forholdet mellom fag, knyttes det også verdisetting (og status/prestisje) til hvilken kategori et fag er innplassert i. En del enkeltfag ønsker bedre finansiering, men i andre tilfeller handler det tilsynelatende mer om plassering i et institusjonsinternt hierarki enn at det skal tilføres mer penger totalt sett¹⁷.

Studieplassendringer

En reduksjon av antall kategorier innebærer at en modell der disse benyttes automatisk ved etablering av nye studieplasser treffer mindre presist.

Det er allerede ved bruk av dagens seks kategorier (A-F) klart at det ved nye studieplasser ikke bevilges en sum som alltid samsvarer med den reelle kostnaden ved å opprette en

¹⁷ Dette er tilfelle for flere av søknadene Kunnskapsdepartementet har mottatt om endring i kategori, der det vises til at sammenlignbare fag ligger i andre kategorier. Det har også dukket opp som problemstilling i forbindelse med oppfølging av Meld. St. 13 (2011–2012) *Utdanning for Velferd*, der det lanseres en plan om å samkjøre flere av helse- og sosialfagsutdanningene, men ulik kategori-innplassering gjør dette krevende.

studieplass. Kostnaden ved en studieplass varierer mye mellom fag og mellom institusjoner, og om det er helt nye fagområder som skal bygges opp. Marginalkostnaden av en ekstra student vil også variere avhengig av type fag og antallet eksisterende studenter i et gitt fag. Økt opptak av fem studenter for å fylle ledige laboratorieplasser gir lavere kostnader per student enn dersom det må tas i bruk et ekstra rom fordi f. eks. brannforskrifter ikke tillater flere enn de som allerede er tilstede i rommet. Slike forskjeller finnes innenfor alle fag, og innebærer at det er umulig å sette en felles merkelapp på kostnaden ved en student. En finansieringsmodell med åpen budsjetttramme for studiepoengsinsentivet gir institusjonene fleksibilitet til å benytte seg av ledig kapasitet, noe de i stor grad har benyttet seg av, jf. kap. 6.3.3.

Sektoren har i flere sammenhenger kritisert at dagens kategorier ikke treffer nøyaktig nok. Det vil i et variert institusjonslandskap med mange utdanningstilbud være umulig å lage en modell som blir perfekt kostnadsdekkende, jf. beskrivelse ovenfor og Reiling m. fl. (2014). Med en styringsmodell der institusjonene selv har ansvar for intern budsjettfordeling, strategisk utvikling og dimensjonering av enkeltfag, vil en modell med mange kategorier oppleves som større øremerking av budsjettmidler enn styringsmodellen tilsier.

Det finnes imidlertid flere modeller som kan benyttes for fordeling av studieplasser.

I dagens modell for tildeling av studieplasser er det ofte tildelt plasser med en snittpris (kategori D), der det har vært opp til institusjonene å bestemme hvor de utvider opptaket. Dette kan videreføres også selv om det gis tydeligere signaler om fagfordeling, men som i dag må det legges midler i basis i tillegg til resultatbasert uttelling.

Det kan være åpen konkurranse om nye studieplasser, der den institusjonen med best søknad (målt etter f. eks. kvalitet, søkergrunnlag og kostnad eller en kombinasjon av disse) tildeles plassene. Dette omtales også i kap. 6.7.2

Institusjonene kan anslå kostnader i sin årlige budsjettsøknad, og fordelingen kan da baseres på de kriterier som ellers ville blitt lagt til grunn, men summen til den enkelte institusjon tar høyde for hva det koster å utvide opptaket der. Fordelingen av nye studieplasser har ved enkelte tildelinger vært preget av politiske vurderinger, ofte med stort innslag av regionalpolitiske vurderinger. Dette gjør at tildelingen ikke alene kan støtte seg kun på kapasitet og søkertall som kriterier, men dette er ikke i seg selv noe hinder for å benytte en modell der institusjonene har anslått kostnader.

6.4.4 Utveksling og mobilitet

Ekspertgruppens mandat vektlegger at forslaget til nytt finansieringssystem setter fokus på internasjonalisering, kvalitet i høyere utdanning samt et sterkere EU-insentiv. For å vektlegge disse mandatpunktene foreslår ekspertgruppen følgende løsning:

- Videreføre en indikator på utvekslingsstudenter som har et utenlandsopphold på minst tre måneder som en del av en bilateral, institusjonell avtale, men øke satsen til 10 000 kroner per inn- og utreisende student
- Tilleggssats på 4 000 kroner per utreisende student som utveksler i regi av en Erasmus+-avtale av minst tre måneders varighet
- Stimulere til ansattmobilitet blant yngre forskere med en sats på 20 000 kroner per utreisende yngre forsker, med opphold av varighet over fem måneder.

Internasjonalisering er viktig for UH-sektoren, og er en faktor som bidrar til å gjøre norsk utdanning og forskning bedre. Samtidig vil internasjonale impulser gjennom utvekslingsopphold gi positive effekter for den enkelte, arbeidslivet og samfunnet. Utvekslingsindikatoren er enkel og er godt innarbeidet i dagens finansieringssystem. I indikatoren får institusjonene kun uttelling innenfor institusjonelle og bilaterale avtaler, noe som innebærer en større grad av kvalitetssikring av utvekslingsstudentene enn om de reiser uten avtaler. Ekspertgruppen foreslår å beholde utvekslingsindikatoren for fortsatt å signalisere at dette arbeidet er viktig.

Økt sats per inn- og utreisende student gir et sterkere insentiv til å jobbe med internasjonalisering og studentmobilitet ved institusjonene. Selv om insentivet er lite har studentutvekslingen økt siden indikatoren ble innført i 2002. Et endret insentiv vil ikke direkte påvirke studentenes tilbøyelighet til å ta deler av utdanningen i et annet land, men kan føre til at institusjonene i større grad enn før tilrettelegger for utveksling, og at flere dermed gjør dette. Ekspertgruppen legger også vekt på at et styrket insentiv kan bidra til å nå de målsetningene som er satt for studentmobilitet.

Det foreslås en *tilleggssats for Erasmus+-utveksling for utreisende studenter*. Et insentiv på Erasmus+ understreker at det er ønskelig med økt utveksling til andre europeiske land, innenfor kvalitetssikrede og faglig forankrede avtaler, og oppslutning og utnyttelse av mulighetene som ligger i Erasmus+. For skoleåret 2012/2013 reiste om lag 30 pst. av de utreisende studentene med en Erasmus+-avtale. Av innreisende studenter kom over 60 pst. til Norge i regi av en Erasmus+-avtale. Flertallet av norske studenter utveksler til land utenfor Europa. Forslaget må også ses i sammenheng med at ekspertgruppen ønsker å styrke institusjonenes insentiv til å delta i europeisk utdanningssamarbeid gjennom EU-indikatoren, jf. kap. 6.4.5.

Ansattmobilitet blant yngre forskere foreslås stimulert med en sats tilsvarende 20 000 kroner. Ekspertgruppen mener det er stor nytteverdi i at yngre forskere får internasjonal erfaring tidlig i karrieren og bygger nettverk på tvers av landegrensene. Et utenlandsopphold vil komme den enkelte forsker til gode gjennom hele yrkeskarrieren og vil også bidra til et faglig løft ved hjeminstitusjonen. Internasjonalt samarbeid anses også som en viktig faktor for å fremme kvalitet i forskning og utdanning, og særlig med tanke på gjennomslag i EU. Et insentiv på ansattmobilitet vil gi et signal til UH-institusjonene om at de har et ansvar for å tenke langsiktig og bygge opp nødvendig kompetanse hos yngre forskere. Det anbefales at satsen utløses for forskere under 40 år, innenfor alle vitenskapelige stillingskategorier og som har en fulltidsstilling ved en UH-institusjon, som har et utenlandsopphold av minimum fem måneders varighet.

6.4.5 EU-indikator

EU-inntektene har økt betydelig gjennom 7. rammeprogram. Norske UH-institusjoner henter likevel inn relativt mindre forskningsinntekter fra EU enn UH-sektoren i andre nordiske land. På nasjonalt nivå har regjeringen som mål at returandelen fra EUs forskningsprogrammer skal øke fra dagens 1,67 pst. i 7. rammeprogram til 2 pst. i Horisont 2020.

Regjeringen har fire hovedmålsettinger for den norske deltakelsen i Horisont 2020 og ERA (European Research Area):

- Deltakelsen skal bidra til økt kvalitet i norsk forskning og innovasjon og til at norsk forskning og innovasjon hevder seg internasjonalt.
- Deltakelsen skal bidra til økt innovasjonsevne, verdiskaping og bærekraftig økonomisk utvikling.

- Deltakelsen skal bidra til bedre velferd og en mer bærekraftig samfunnsutvikling gjennom forskning og innovasjon som gjør oss i stand til å håndtere store samfunnsutfordringer.
- Deltakelsen skal bidra til å utvikle vår egen forsknings- og innovasjonssektor, både gjennom videreutvikling av politikk og virkemidler og gjennom nye samarbeidsmønstre på tvers av landegrenser, sektorer og fag.

God norsk deltagelse i Horisont 2020 er en forutsetning for å nå disse målene (Kunnskapsdepartementet 2014b).

Ekspertgruppens mandat vektlegger et sterkt insentiv for å konkurrere om forskningsbevilgninger på europeiske arenaer. For å ivareta dette mandatpunktet foreslår ekspertgruppen følgende løsning:

- Rammen for EU-insentivet åpnes.
- Satsen settes til én krone per mottatt krone fra EU.
- ERC-midler gis ekstra uttelling på én krone per mottatt krone.
- Alle EU-midler gis uttelling, også fra utdannings- og regionale prosjekter.

Åpen ramme vil gi økt forutsigbarhet for institusjonene, og insentivet vil ikke svekkes hvis (og når) EU-tildelingene øker. I dag vet ikke institusjonene hvor mye de vil motta i RBO for en gitt sum fra EU. Det avhenger både av sektorens resultater som helhet på EU-indikatoren, og den enkelte institusjons resultater relativt til de andres. Med åpen ramme vil institusjonens ramme automatisk øke ved økning i EU-inntektene, alt annet ellers likt. Da EU-prosjektene er bidragsprosjekter som krever egenandeler fra institusjonene, vil en fastpris for hver EU-krone gjøre det lettere å beregne de faktiske kostnadene ved prosjektene.

Én krone per mottatt krone fra EU er på nivå med EU-uttellingen i statsbudsjettet for 2015, men lavere enn i alle tidligere år. Det kan diskuteres hva et sterkt EU-insentiv innebærer. Insentivet for å søke EU-midler har vært, og er stadig meget sterkt målt i kroneverdi. Det var for eksempel t.o.m. 2011 mer enn ti ganger så sterkt som insentivet for å søke midler fra Forskningsrådet. Det er ikke gitt at åpen budsjetttramme vil virke bedre enn lukket ramme. Utfordringen kan ligge på et annet plan, for eksempel svak motivasjon for å søke EU-midler, jf. motivasjonsstudien fra Technopolis (Åström m.fl. 2012). Etter ekspertgruppens vurdering vil en fastpris med åpen ramme oppleves som sterkere insentiv enn en fluktuerende, men i utgangspunktet høyere sats. Den kulturelle utfordringen knyttet til at norske forskningsmiljøer mangler motivasjon for å søke EU-midler må primært adresseres gjennom andre virkemidler enn finansieringssystemet.

Ekstra uttelling på én krone for hver ERC-krone begrunnes i at ERC er det fremste kvalitetsvirkemidlet i EUs forskningsprogrammer. Det vil gi en ekstra spore til å konkurrere på en internasjonal arena for toppkvalitet. Innenfor de tematiske programmene er relevans av større betydning. Av midlene i Horisont 2020 er det trolig ERC-midlene som i størst grad bidrar til målsettingen om å øke kvaliteten på norsk forskning, og da særlig i toppen. Jf. mandatets målsettinger om finansiering som bidrar til å utvikle flere verdensledende miljøer og stimulere til mer gjennombruddsforskning. Selv innenfor tildeling av ERC-grants vil det være et visst element av tilfeldigheter. Men kvalitetsstempelet tildeling av ERC-grants gir er så solid at det etter ekspertgruppens vurdering gir grunnlag for dobbelt så høy uttelling som for de tematiske programmene. ERC utgjør imidlertid bare 17 pst. av budsjettet for Horisont 2020. Gitt høye norske ambisjoner om å øke returandelen fra EU, er det helt nødvendig at UH-institusjonene henter mer midler også fra de tematiske programmene. Det trengs

internasjonalt samarbeid for å løse de store samfunnsutfordringene de tematiske programmene adresserer. De tematiske prioriteringene i EU henger til dels godt sammen med de nasjonale tematiske prioriteringene i Norge. Forskere ved universiteter og høyskoler bør bidra i dette samarbeidet, fordi det bidrar både til å styrke kvaliteten på den nasjonale forskningen, og å øke mengden forskningsmidler i det norske UH-systemet. Etter ekspertgruppens vurdering vil en fast sats på én krone per EU-krone være et sterkt insentiv for deltakelse i de tematiske programmene.

Det foreslås *uttelling for alle EU-midlene*. Norske UH-institusjoner mottar også midler for såkalte partnerskapsaktiviteter (forskningsmidler i randsonen til Horisont 2020), øvrige forskningsmidler, og for utdanning og regionale prosjekter. I dag teller partnerskapsaktivitetene på lik linje med Horisont 2020-midlene i finansieringssystemet, mens øvrige EU-midler ikke gir uttelling. Det kan innvendes at å la alle EU-midler telle utvanner kvalitetsdimensjonen i insentivet, og at det vil bli mindre tydelig rettet mot forskning. På den annen side kan det bidra til å styrke andre dimensjoner ved internasjonalisering enn forskning, for eksempel utdanningssamarbeid og regionalt samarbeid. Det vil dermed kunne styrke UH-sektorens internasjonale samarbeid generelt, og kanskje særlig ved høyskolene og de nye universitetene, som mottar en langt høyere andel av øvrige midler enn av de tellende forskningsmidlene. Insentivet vil da også omfatte midler institusjonene mottar for deltakelse i Erasmus+ - EUs mobilitetsprogram for utdanning, inkludert høyere utdanning. Formålet med Erasmus+ er å heve kvaliteten i utdanningene gjennom internasjonalt samarbeid. Å belønne innhenting av Erasmus+-midler kan dermed sies å være i tråd med mandatets målsettinger om at finansieringssystemet skal stimulere kvalitet og internasjonalisering. På den annen side vil en slik belønning premiere aktivitet og ikke resultater. Det blir derfor en avveining mellom hensynet til å stimulere internasjonalisering, og bare å premiere resultater. Ekspertgruppen mener at internasjonaliseringsdimensjonen bør styrkes i finansieringssystemet, og foreslår på dette punktet at Erasmus+-aktiviteter også teller i indikatoren. Ekspertgruppen anbefaler at alle EU-midler operasjonaliseres som midler med EU-kommisjonen som kilde. Det innebærer at EØS-midler (Norway Grants) faller utenom. Det samme gjelder tilfeller der nasjonale forskningsråd slår sammen midler på en felles europeisk fordelingsarena.

Ekspertgruppen vil understreke at insentivet for å søke EU-midler i finansieringssystemet kun er ett virkemiddel for å øke UH-sektorens deltakelse i Horisont 2020. Det er for eksempel også institusjonenes ansvar å legge til rette for at de ansatte strekker seg etter EU-finansiering. Ekspertgruppen viser for øvrig til tiltakene for økt deltakelse i det europeiske forskningssamarbeidet presentert i regjeringens EU-strategi fra mai 2014.

6.4.6 Publisering

Publiseringsindikatoren har bidratt til å heve kvaliteten i bredden, og til å øke produktiviteten per faglig ansatt. Samtidig har Norge en lavere andel av de aller mest siterte publikasjonene enn Sverige og Danmark. Det indikerer at Norge bidrar mindre til internasjonal gjennombruddsforskning enn våre naboland. Ekspertgruppen mener at finansieringssystemet fortsatt bør inneholde et insentiv for publisering. Diagnosen tilsier at insentivet bør dreies mer i retning av å premiere sterkere den kvalitativt beste publiseringen, den mest siterte publiseringen, og de institusjonene som presterer best i absolutt forstand innenfor vitenskapelig publisering. Videre stimulerer ikke publiseringsindikatoren samarbeid. Ekspertgruppen vil derfor anbefale følgende løsning:

- Publisering på nivå 2 vektes en tredjedel høyere enn i dag (relativt til nivå 1).

- Prøveordning med en sentral pott for premiering av publisering i særlig anerkjente kanaler.
- Forfatterandeler regnes ut ved å dele på kvadratroten av antall forfattere.

Høyere vekting av publikasjoner på nivå 2 vil gi et sterkere insentiv til å publisere i de mest anerkjente kanalene. Hvis en artikkel publisert i et nivå 2-tidsskrift vektet med fire i stedet for dagens tre, vil det bli mer lønnsomt å publisere på nivå 2, relativt til å øke produksjonen på nivå 1. Ekspertgruppen foreslår at høyere vekting av nivå 2 innføres innenfor en fortsatt lukket ramme. Det er det flere grunner til. En lukket ramme gir god budsjettkontroll. De individuelle insentivene for å publisere er sterke, da publisering er meriterende og dermed viktig for den enkelte forskers karriereutvikling. Det er større fare for pervertering av publiseringsinsentivet enn av utdanningsinsentivene, for eksempel ved at arbeider stykkes opp til ”minste publiserbare enhet”. Innføringen av høyere vekting på nivå 2 bør likevel skje på en slik måte at ingen institusjoner får lavere uttelling på publiseringsindikatoren i innføringsåret enn de ville fått om nivå 2-vektingen ble videreført som i dag. Det innebærer at rammen for publiseringsindikatoren må økes, jf. kap. 8.2 Økonomiske og administrative konsekvenser. Ekspertgruppen anbefaler at nivå 2 vektet en tredjedel høyere enn i dag. En enda større forskjell på nivå 1 og nivå 2 vil neppe være forsvarlig, da det alltid vil være en vanskelig grenseoppgang mellom de to nivåene, særlig når det gjelder plassering av forlag.

Det vil fortsatt være insentiver til å øke nivå 1-publiseringen, og insentivet til å øke andelen nivå 2-publiseringer styrkes. Tendensen til at publiseringsindikatoren belønner relativ forbedring vil neppe forsvinne, da det er de institusjonene som publiserer minst totalt sett, og på nivå 2, som har størst potensial for forbedring. Hvis vi forutsetter at publikasjoner på nivå 2 i gjennomsnitt er av høyere kvalitet enn publikasjoner på nivå 1, vil endringen imidlertid bidra til å premiere den beste publiseringen høyere. Evalueringen av publiseringsindikatoren viste at legitimiteten til nivå 2 kan bli bedre. Ekspertgruppen legger til grunn for sitt forslag at det nasjonale publiseringsutvalget kommer fram til prosedyrer for nivå 2-nominering som sikrer høyere legitimitet uten at kvalitetsdimensjonen utvannes.

Ekspertgruppen har også diskutert siteringer som en mulig indikator i finansieringssystemet, jf. kap. 6.5, Andre forslag som har vært vurdert. Der anbefaler ekspertgruppen at en siteringsindikator blir utredet. Gruppen vil understreke at en eventuell indikator på siteringer ikke skal komme til erstatning for, men i tillegg til en publiseringsindikator som dekker alle fag. Etter ekspertgruppens vurdering vil en modell med en sammensatt indikator basert på publiseringspoeng og siteringer bli for komplisert til å fungere godt som insentiv. Hvis siteringer skal innføres i den resultatbaserte finansieringen, bør det med andre ord være som en separat indikator, adskilt fra publiseringsindikatoren.

En sentral pott avsatt til premiering av publiseringer i særlig anerkjente kanaler vil kunne stimulere til økt norsk tilstedeværelse i de aller mest prestisjefylte tidsskriftene. UHR sitt system for publikasjonspoeng er designet ut fra hensynet til at det skal være fagnøytralt, det vil si med den implisitte antakelsen at alle fag er like gode. I stedet for å føye på et tredje nivå på denne ordningen foreslår ekspertgruppen en sentral pott til å stimulere svært god publisering. Gruppen foreslår videre at fagnøytralitet i mindre grad blir vektlagt i denne ordningen. Siden ordningen ikke vil være fagnøytral, bør summen som brukes på ordningen være liten, og antyder 30 mill. kroner som en mulighet. Ekspertgruppen tror den største effekten av systemet vil være symbolverdien det vil ha å publisere i tidsskrifter som er satt opp på en liste over fremragende tidsskrifter.

Gruppen foreslår at listen over de spesielt gode tidsskriftene genereres bibliometrisk uten at de ulike fagrådene for ulike vitenskapsdisipliner involveres. Det naturlige utgangspunktet er Thomson Reuters' Article Influence Score (AIS). Dette er en videreutvikling av Thomson Reuters' mer kjente indeks Impact Factor (IF). AIS vektlegger siteringer fra godt rangerte tidsskrifter mer enn siteringer fra mindre anerkjente tidsskrifter, siteringer samles opp i fem år i stedet for to, og det korrigeres for forskjeller i siteringspraksis mellom fag. AIS er ment å være sammenlignbar over faggrenser, og er det i hvert fall i betydelig større grad enn IF. UHRs nivå 2 inneholder på tidsskriftssiden rundt 20 pst. av tidsskriftsuniverset.

Vi mener at en liste over svært gode tidsskrifter bør inneholde rundt tre pst. av tidsskriftene. Dette vil sørge for at listen er virkelig eksklusiv samtidig som store fag vil få med sine aller beste tidsskrifter. Hvis grenseverdien for AIS settes på 3,5, vil listen få med rundt 215 tidsskrifter i naturvitenskap og medisin og rundt 50 tidsskrifter i samfunnsfag. En del store tidsskriftsfag vil være overrepresentert, og nettopp derfor er det viktig at det ikke går for mye penger gjennom denne ordningen. I dagens situasjon er det i Norge mye publisering i de svakeste nivå 2-tidsskriftene. Det er derfor viktig å løfte blikket mot de tidsskriftene som assosieres med gjennombruddsforskning. Ekspertgruppen foreslår at dette innføres som en forsøksordning, og at den administreres av UHR.

Gruppen foreslår å *regne ut forfatterandeler ikke ved å dele på antall medforfattere, men på kvadraten av antall medforfattere*. Dette vil kunne stimulere til økt samarbeid, både nasjonalt og internasjonalt. Forslaget betyr videre at fag hvor tradisjonen er at forskningen publiseres med mange medforfattere vil komme noe styrket ut når det gjelder produksjonen av publiseringspoeng. Disse fagene tenderer i dagens situasjon til å komme uforholdsmessig dårlig ut. Fag med tradisjon for mange forfattere per publikasjon kommer i dag dårligere ut enn fag med stor grad av eneforfatterskap, jf. evalueringen av indikatoren (Aagaard m.fl. 2014).

Bruken av en slik kvadratrotformel vil også kunne bidra til å svekke eventuelle disinsentiver for samarbeid om publisering mellom UH-sektoren og instituttsektoren. Det er en svakhet at beregningen av publiseringspoeng ikke reflekterer de økte transaksjonskostnadene ved stigende antall medforfattere på publikasjonene. I gjeldende beregningsmodell vil den enkelte forfatters bidrag tilsvare $1/\text{antall forfattere}$. Er det fire forfattere på en nivå 1-publikasjon, hvorav en fra norsk UH-institusjon, vil UH-bidraget være 0,25 publiseringspoeng. Forslaget om å bruke kvadratrotformel innebærer at UH-forfatterens bidrag beregnes etter formelen $1/\text{kvadratrotten av antall forfattere}$. I eksemplet med fire forfattere vil UH-forfatterens bidrag tilsvare 0,5 publiseringspoeng. Å bruke kvadratrotformelen direkte for beregning av publiseringspoeng kan framstå som komplisert. Ekspertgruppen anbefaler en forenklet løsning med ni faktorer for uttelling utledet fra kvadratrotformelen. Tabell 6.1 oppgir antall publiseringspoeng per forfatterandel på artikler med stigende antall forfattere ved de tre ulike beregningsmåtene.

Ekspertgruppen er kjent med at det nasjonale publiseringsutvalget vil komme med forslag til Kunnskapsdepartementet om hvordan fagfeltnøytralitet kan oppnås.

Tabell 6.1 Antall publiseringspoeng per forfatterandel med tre ulike beregningsmåter

Antall forfattere (n)	Uttelling per forfatterandel = $1/n$	Kvadratroten av antall forfattere (kv.r. av n)	Uttelling per forfatterandel = $1/(\text{kv.r. av } n)$	Uttelling utledet fra kvadratrot-formelen
1	1	1	1	1
2	0,5	1,41	0,71	0,7
3	0,33	1,73	0,58	0,6
4	0,25	2	0,5	0,5
5-7	0,2-0,14	2,24-2,65	0,45-0,38	0,4
8-10	0,13-0,1	2,83-3,16	0,35-0,32	0,3
11-20	0,09-0,05	3,31-4,47	0,3-0,22	0,2
21-30	0,05-0,03	4,58-5,48	0,22-0,18	0,1
31 og flere	0,03 og mindre	5,57 og mer	0,18 og mindre	0,05

6.5 Andre resultatindikatorer som har vært vurdert

I dette kapitlet presenteres ulike forslag til endringer i finansieringsmodellen som ekspertgruppen har drøftet, men ikke funnet hensiktsmessig å følge opp. Gjennomgangen begrunner hvorfor gruppen ikke anbefaler disse forslagene.

6.5.1 Antall kategorier

En flat sats for alle avlagte studiepoeng, uavhengig av fag

Gruppen har vurdert om en indikator for avlagte studiepoeng kan knyttes til én sats, der det gis samme uttelling for alle avlagte studiepoeng, uavhengig av fag. Dette passer godt inn i en modell der finansieringsmekanismer skal fungere som insentiv for å stimulere institusjonene til bedre måloppnåelse.

Det er imidlertid en vesentlig forskjell, ved at studiepoengsindikatoren i en ny modell vil utgjøre over 20 pst. av samlet bevilgning til UH-sektoren (i dagens modell er dette 24 pst.), og dermed fungerer som en mekanisme for å fordele penger, ikke bare som et insentiv. Ekspertgruppen ønsker ikke å redusere den samlede andelen av sektorens bevilgning som er avhengig av resultater (jf. diskusjon under punktet om dimensjonering under kap. 6.1), og mener fordeling av budsjettmidler bør være en viktig funksjon ved studiepoengsindikatoren, i tillegg til insentiveffektene den har. Dersom det innenfor den bevilgningen som utgjør dagens utdanningsinsentiv ble innført én flat sats for alle avlagte studiepoeng, uavhengig av fag, ville denne satsen bli høy. Insentiveffekten vil bli svært ulik for ulike fag, og det vil lønne seg å bygge ut tilbudet av relativt billige fag, og være vanskelig å utvide på fag som krever mer infrastruktur og utstyr. Dette er en utvikling ekspertgruppen ikke ønsker å stimulere til.

Tre kategorier

Ekspertgruppen har vurdert flere alternativer som innebærer en inndeling i tre kategorier, basert på prinsippet om innplassering ut fra fagområde. Eksempelvis ble det sett til Danmark, der de har en oppdeling i teoretiske fag, mer utstyrsintensive fag og kliniske fag. Overført til norske forhold og A-F-systemet vil en slik inndeling innebære at teoretiske fag ville blitt

innplassert i kategori med en rekke helse- og utdanningsfag. Disse fagområdene har i dag ulike behov for å kunne tilby og gjennomføre undervisning og ulike behov for insentiver. De samme faktorer har også medvirket til at helse- og utdanningsfag har fått en høyere kategoriinnplassering siden 2002. Ekspertgruppen ønsker heller ikke å sidestille helse- og utdanningsfag med mer utstyrsintensive fag i en "midtkategori", og viser til kostnadsforskjeller når det gjelder utstyr, laboratorier osv. Samlet vurderer ekspertgruppen at en tredeling vil kunne gi flere uintenderte effekter, med både for svake og for sterke insentiver, med den effekten det får på studietilbud- og kvalitet. Følgelig foreslås det en firedeling av kategorier.

6.5.2 EU

Gaveforsterkning

Ekspertgruppen har vurdert gaveforsterkning for EU-midler som et alternativ til å gi uttelling for en EU-indikator i finansieringssystemet. En slik ordning ville innebære utbetaling av en "gaveforsterkning" til en fast sats per krone kontraktsverdi samme år som kontrakten inngås. Ordningen kunne for eksempel administreres av Norges forskningsråd, og ville dermed bety flytting av midler fra institusjonenes grunnbevilgning tilsvarende rammen for EU-indikatoren i RBO. Gaveforsterkningen kunne utbetales direkte til fagmiljøet som har oppnådd gjennomslag i EU. Den vil dermed kunne betraktes som et dekningsbidrag til fagmiljøene for å gjennomføre EU-prosjektene. Midlene utløses samme år som kontrakten inngås, i motsetning til premieringen i RBO, som kommer to år etter at midlene utbetales fra EU. Det vil kunne gjøre det mer attraktivt for miljøene å søke om EU-midler. Det oppleves i dag som tungt og byråkratisk å søke EU, og å administrere EU-prosjekter. "Matching funds" vil kunne kompensere for dette. Forskerne kan ta med seg ERC-stipend, og flytte til andre institusjoner. Gaveforsterkningen vil gjøre det enklere for fagmiljøene å holde på ERC-mottakere. For å fungere som et sterkt insentiv vil tiltaket kreve en åpen ramme, men dagens RBO-premiering vil kunne utgjøre en "startkapital" for ordningen.

Overflytting av midler fra grunnbevilgningen til Forskningsrådet, og fordeling direkte til fagmiljøene, vil innskrenke institusjonenes strategiske handlingsrom. Premieringen institusjonene i dag mottar i RBO for å hente inn EU-midler ville for eksempel ikke kunne benyttes til å støtte nye lovende miljøer og forskere som ønsker å søke EU. Utbetaling av gaveforsterkning tilsvarende hele kontraktsverdien året kontrakten inngås vil kunne gi store overføringer mellom budsjettår. Eventuelt kan gaveforsterkningsmidlene porsjoneres ut over hele prosjektets levetid. Det vil antakeligvis kreve mer administrasjon å forvalte en slik gaveforsterkningsordning på prosjektnivå, enn å fordele premieringen for EU-midler i institusjonenes årlige budsjetter. Ekspertgruppen vektlegger hensynet til institusjonenes handlingsrom sterkest, og anbefaler derfor å fordele insentivmidlene gjennom grunnbevilgningen også i det framtidige finansieringssystemet.

6.5.3 Publisering

Nytt nivå 3

Nivå 3 vil innebære at de aller beste tidsskriftene og eventuelt også forlagene løftes opp og gis ekstra uttelling i finansieringssystemet. Innenfor en lukket ramme ville dermed en større del av potten fordeles til institusjonene med høyest andel publiseringer i de aller beste kanalene. Samtidig ville nivå 3 kunnet gi de enkelte forskerne noe ekstra å strekke seg etter. Innenfor

naturvitenskap og medisin er publisering i de tverrfaglige tidsskriftene Nature og Science svært høythengende. Norge har færre Nature og Science-artikler enn andre nordiske land.

Mot nivå 3 kan det innvendes at forskerne uansett vil strekke seg etter å publisere i de mest prestisjefylte kanalene innenfor sine fagfelt. Når norske forskere ikke når opp i slike kanaler i like stor grad som forskere fra andre nordiske land, er det først og fremst uttrykk for at vi ikke har mange nok forskere og forskningsmiljøer av høy nok kvalitet. Hvis Norge fører en politikk som skaper flere verdensledende miljøer, vil også publiseringen i de aller mest prestisjefylte kanalene øke. Det som veier tyngst når ekspertgruppen ikke vil anbefale nivå 3, er at det i mange disipliner, særlig i humaniora og deler av samfunnsvitenskapene, ikke vil la seg gjøre å definere nivå 3. De myke fagene mangler i stor grad de etablerte kvalitetshierarkiene for vitenskapelige publiseringskanaler, som finnes for eksempel i medisin og naturvitenskap. Det vil derfor svekke publiseringsindikatorens legitimitet å innføre et element som vanskelig lar seg gjennomføre innenfor mange fag, samt at det vil medføre mer byråkrati.

Åpen ramme nivå 2 - lukket ramme nivå 1, ev. lukket ramme totalt

Insentivet for å publisere i de beste kanalene ville med åpen ramme på nivå 2 ikke svekkes ved volumøkning i publiseringen, noe som har vært tilfelle innenfor den eksisterende publiseringsindikatoren. Realverdien av hvert publiseringspoeng er nesten halvert siden indikatoren ble innført. Åpen ramme på øverste nivå ville i større grad premiere institusjonene som oppnår de beste resultatene. Med åpen ramme totalt vil dette alternativet mangle den utgiftskontrollen som ligger i forslaget om å vekte opp nivå 2 innenfor en lukket ramme. Med lukket ramme totalt vil midler gradvis overføres fra nivå 1 til nivå 2, noe som over tid kan svekke insentivet for publisering i bredden, da det vil gi mindre og mindre igjen å publisere på nivå 1.

Terskelverdi for publisering og fast sats per publiseringspoeng over terskelen

Forslaget innebærer et "bunnfradrag", dvs. at en viss mengde publiseringspoeng trekkes fra og ikke gis uttelling på indikatoren. Det vil være mulig å regulere terskelverdien i takt med produktivitetsveksten i sektoren. Løsningen vil dermed kunne kombinere både det å premiere absolutt forbedring gjennom fast sats per tellende publiseringspoeng, og kontroll med utgiftsveksten. Dette i motsetning til et alternativ med åpen ramme på publiseringsindikatoren, som ville manglet elementet av utgiftskontroll. Terskelverdien kunne vært felles for hele sektoren, eller individuell for hver institusjon eller gruppe av institusjoner. Individuell behandling ville gjort indikatoren langt mer komplisert. Når ekspertgruppen ikke anbefaler løsningen, skyldes det at den kan virke demotiverende for institusjoner som har problemer med å nå terskelverdien. Løsningen ville dermed kunne svekke publiseringsindikatorens stimulans til kvalitet i bredden. Flere institusjoner og fagmiljøer har stadig et potensial for å øke publiseringen fra et lavt nivå. Mange faglig ansatte i UH-sektoren publiserer fremdeles ikke. Etter ekspertgruppens vurdering vil det derfor være for tidlig å innføre en modell med terskelverdi for publisering nå. Løsningen kan eventuelt vurderes om noen år, hvis publiseringen i bredden har vokst ytterligere.

Ekstra premiering for internasjonal sampublisering

Bibliometriske studier viser at internasjonalt samforfatterskap på vitenskapelige publikasjoner øker forskningens synlighet og gjennomslag. Internasjonalt samforfattede artikler mottar i gjennomsnitt flere siteringer enn rent nasjonale artikler. Internasjonal publiseringsstatistikk viser at norske forskere i stadig økende grad sampubliserer med forskere fra andre land. Det

er derfor lite som tyder på at internasjonal sampublisering som sådan trenger ekstra stimulans i finansieringssystemet. Dessuten er samarbeid om publisering en aktivitet – ikke et resultat. Internasjonalt samarbeid er ikke i seg selv en garanti for økt kvalitet – det kommer an på hvem som er samarbeidspartner. Ekspertgruppen vil derfor ikke anbefale å gi ekstra premiering for internasjonal sampublisering.

Ekspertgruppens forslag om å bruke kvadratformel for beregning av den enkelte forfatters bidrag til publikasjonen vil i praksis innebære å vekte opp samarbeid om publisering, men uten å skille på medforfatteres nasjonalitet.

Siteringer

Dette er en anerkjent og mye brukt indikator på forskningens gjennomslag og relevans for andre forskere, som er viktige aspekter ved kvalitet. Ikke minst gjelder det den såkalte gjennombruddsforskningen, som ofte leder til de aller mest siterte publikasjonene. En indikator for siteringer vil premiere de institusjonene som oppnår størst gjennomslag for forskningen sin, og bidrar mest til å drive forskningsfronten framover.

Indikatoren har også åpenbare svakheter. Siteringer dekker humaniora og deler av samfunnsvitenskapene dårlig, bl.a. grunnet begrensninger i de bibliometriske databasene som registrerer siteringer. Det er et minus sammenlignet med dagens publiseringsindikator, som også dekker bokfagene og de nasjonalt orienterte fagene. Dessuten må publiseringsvolumet være av en viss størrelse for at siteringer skal gi mening som indikator. For de minste institusjonene i sektoren vil den derfor neppe være relevant. Ikke minst vil en siteringsindikator være bakoverskuende – det vil være til dels lang tidsforsinkelse mellom publiseringstidspunktet og siteringene. Ekspertgruppen er klar over at en siteringsindikator uansett ikke vil være enkel å operasjonalisere i et finansieringssystem. Gruppen vil derfor ikke foreslå at en slik indikator innføres nå, men anbefaler heller at det utredes nærmere hvordan en eventuell siteringsindikator kan utformes, og hvilke erfaringer det er fra andre land.

6.5.4 Forskningsrådet

Videreføre indikatoren for midler fra Forskningsrådet

Ekspertgruppen har vurdert hvorvidt insentivet for å søke midler fra Forskningsrådet bør videreføres eller ikke. Det å søke Forskningsrådet om midler er en del av den ordinære virksomheten i UH-sektoren. Det kan synes merkelig at staten gir insentiver for å søke midler fra staten. Det er et insentiv i seg selv å kunne oppnå finansiering fra Forskningsrådet, og behovet for et ekstra insentiv til å søke midler derfra bør ikke være nødvendig, særlig ikke når Forskningsrådet beveger seg i retning av mer fullfinansiering. Direkte tildelinger til forskere/grupper som vinner fram i konkurranser basert på kvalitet vil etter ekspertgruppens vurdering mer effektivt støtter opp om målet om høyere kvalitet, enn premiering i RBO av institusjonene som vinner slike konkurranser. Det gjelder også sammenlignet med å premiere SFF og liknende tildelinger ekstra mye.

En fjerning av NFR-indikatoren vil indirekte styrke EU-insentivet, ved at nasjonale forskningsmidler ikke lenger insentivbelegges. Det vil kunne ha negativ innvirkning på høyskolene og de nye universitetene, da det for dem stadig kan være et stort skritt å nå fram i den nasjonale konkurransen, særlig om de mest prestisjefylte midlene. For å stimulere høyskolene og de nye universitetene til å søke Forskningsrådet kan det argumenteres for at insentivet bør opprettholdes. På den annen side vil det kanskje være mer gunstig for disse

institusjonene at virkemidler for profesjonsforskning i Forskningsrådet blir styrket. Ekspertgruppen vil derfor anbefale at indikatoren for midler fra Forskningsrådet fjernes. Gruppen har vurdert om midlene som frigjøres bør overføres til Forskningsrådet for å styrke kvalitetsvirkemidler der, ev. etablere nye, særlig rettet mot unge forskere og dristig forskning.

Uttellingen for midler fra Forskningsrådet utgjør i 2015 snaue 400 mill. kroner, tilsvarende om lag 1,3 pst. av rammen. Ekspertgruppen vil fraråde å overføre disse midlene fra grunnbevilgningen til Forskningsrådet. Det vil forrykke balansen mellom kanal 1 og kanal 2, og det vil innebære en svekking av grunnfinansieringen og institusjonenes strategiske handlingsrom. Ekspertgruppen anbefaler heller at det innenfor den varslede veksten i forskningsbevilgninger bør finnes rom for å styrke kvalitetsvirkemidlene i Forskningsrådet, jf. kap. 6.7.1 om konkurransearenaer.

6.5.5 Formidling, kunnskapsoverføring og samspill

Av ekspertgruppens mandat framgår det at regjeringen ønsker en modell for finansiering som stimulerer til økt formidling og kunnskapsoverføring knyttet til regional og nasjonal verdiskaping. Videre skal modellen bidra til godt samspill mellom universitets- og høyskolesektoren og næringslivet, samt samarbeidspartnere i helse- og instituttsektoren. Ekspertgruppen har vurdert ulike indikatorer for samspill, formidling og kunnskapsoverføring, og vil ikke anbefale at det innføres indikatorer for å stimulere disse feltene i det nye finansieringssystemet. Formidling, kunnskapsoverføring og samspill er svært komplekse deler av UH-institusjonenes samfunnsoppdrag. Etter ekspertgruppens vurdering vil det ikke være mulig å fange denne kompleksiteten i indikatorer som er egnet i et formelbasert finansieringssystem. Sveriges innovasjonsmyndighet VINNOVA har gjort en litteraturgjennomgang, som kan underbygge dette (VINNOVA 2014). I denne rapporten peker VINNOVA på nøkkelutfordringer for operasjonalisering av en bedømmingsmodell for UH-sektorens samspill med omverdenen:

- Effektene av samspill kan være vanskelige å fange og vurdere i kausale termer. Videre er effektene subtile og sammenflettede i hverandre og i sin sammenheng – en sammenheng som i blant er utenfor UH-institusjonenes kontroll.
- Ulike typer UH-institusjoner har ulike forutsetninger for samspill. Det skaper et mangfold av samspillsmønstre. For ikke å undergrave dette mangfoldet bør en bedømmingsmodell ta hensyn til at lærestedene har ulike forutsetninger. Modellen bør klare å fange hver enkelt UH-institusjons unike profil og samspillsmønster med omverdenen. Et alternativ til å bedømme alle læresteder etter felles mål og indikatorer er å la lærestedene selv definere hva som er viktigst for sin institusjon i samspillet med omverdenen. Så kan hver institusjons resultater bedømmes ut fra deres egne ambisjoner og mål.
- Ulike aktører vil bedømme samspillet ulikt avhengig av sine respektive ståsteder, mål og forventninger. Spørsmålet om hvem som skal utføre bedømmingen, og hva effektene skal sammenlignes med, vil være avgjørende for utfallet.
- Tidspunktet for bedømming er også en utfordring. Det tar ulik tid før forskjellige effekter av samspill viser seg, og mange framkommer litt tilfeldig og først etter lang tid.
- Bedømming på lærestedsnivå vil være mer utfordrende enn på individ- eller gruppenivå. Ett lærested favner ofte et stort mangfold av fagområder og forskergrupper, med hver sine tradisjoner for samspill.
- Det er utfordrende å finne enkle, målbare og relevante indikatorer på området.

Slike betraktninger er også gyldige i en norsk sammenheng. For å ta hensyn til kompleksiteten og mangfoldet på dette området vil ekspertgruppen derfor anbefale at samspill med omverdenen dekkes i avtaler mellom Kunnskapsdepartementet og institusjonene. Jf. kap. 6.6.3 der samspill foreslås som ett element i slike avtaler. De ulike alternativene til avtaler gruppen har vurdert for å dekke samspillet med omverdenen, er drøftet i dette kapitlet.

Finansieringssystemet er dessuten kun ett mulig virkemiddel på feltet samspill. I det offentlige virkemiddelapparatet for øvrig finnes det flere ordninger som skal stimulere til økt samspill mellom bl.a. UH-sektoren og næringslivet. Det gjelder for eksempel VRI (Virkemiddel for regional innovasjon), klyngevirkemidlet NCoE (National Centres of Expertise), SFI (Sentre for forskningsdrevet innovasjon), nærings-ph.d. og SkatteFUNN. Ekspertgruppen har et konkret forslag til styrking av SkatteFUNN-ordningen, for å stimulere næringslivets etterspørsel etter FoU-tjenester, bl.a. fra UH-sektoren. Forslaget er beskrevet nærmere i kap. 7.3.

Bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet (BOA)

Utviklingen i bidrags- og oppdragsinntekter (BOA) utenom forskningsinntekter fra Forskningsrådet og EU viser en fallende tendens siste tiårsperiode, både relativt i forhold til de samlede inntektene og absolutt. Den norske UH-sektoren har en lav andel inntekter fra eksterne kilder sammenlignet med UH-sektoren i våre naboland. En indikator for BOA-virksomheten i den resultatbaserte delen av det framtidige finansieringssystemet for UH-sektoren vil kunne stimulere institusjonene til å hente inn mer eksterne inntekter. BOA dekker et bredt spekter av virksomhet både innenfor utdanning og forskning, og finansieringen kommer fra mange ulike kilder: næringsliv, organisasjoner, stiftelser, offentlige organer på ulike forvaltningsnivåer og utlandet. BOA er således en god indikator på omfanget av universiteter og høyskolars inntekstgenererende samspill med omverdenen. Et insentiv til å hente mer inntekter fra eksterne aktører utenom EU og Forskningsrådet vil premiere institusjoner som øker den totale rammen for sin virksomhet. Mot dette kan det innvendes at muligheten til å hente inn eksterne inntekter burde være nok insentiv i seg selv. En slik indikator vil kunne bidra til at UH-sektoren utfører mer FoU-arbeid og leverer mer etterutdanning av høy relevans for det omliggende samfunnet. Indikatoren åpner for spesialisering og differensiering. Noen institusjoner kan for eksempel satse særskilt på etterutdanning av profesjonsutøvere i offentlig sektor. Andre kan rette seg mot forskningssamarbeid med næringslivet. BOA-inntektene regnskapsføres og rapporteres i dag. En BOA-indikator i finansieringssystemet vil derfor utløse minimalt med ekstra rapporteringsarbeid for institusjonene.

Det er likevel flere utfordringer med en BOA-indikator. En ulempe er at den dekker bare den delen av samarbeidet med omverdenen som genererer inntekter. Det foregår mye ikke-formalisert samarbeid med eksterne partnere som vil falle utenfor indikatoren. En annen potensiell uheldig side ved BOA-indikatoren er at den kan stimulere strategisk svake institusjoner til å løpe i alle retninger etter eksterne penger. Eksterne prioriteringer vil kunne få for stor innflytelse over institusjonenes utvikling, bl.a. ved å binde opp økonomisk handlingsrom knyttet til medfinansiering av bidragsprosjekter. Det er også noen betenkeligheter knyttet til kvalitet. BOA-prosjekter går ikke gjennom samme kvalitetssikringsprosedyrer som de konkurranseutsatte midlene gjennom Forskningsrådet og EU. Det er derfor en større fare for at BOA-prosjekter tilfaller de institusjonene som er best til å markedsføre seg, heller enn de som er best på kvalitet. Mot dette kan det argumenteres at institusjonene også må levere gode prosjektresultater for å kunne hente inn nye prosjekter i framtiden. De som selger seg selv godt, men ikke presterer tilsvarende bra, vil tape i det lange

løp. Indikatoren vil bl.a. premiere innhenting av inntekter fra næringslivet. Det kan derfor innvendes mot BOA-indikatoren at den vil svekke arbeidsdelingen mellom UH-sektoren og instituttsektoren, ved at UH-sektoren får uttelling også for å gå inn i oppdragsmarkedet. Det er vanskelig å avgjøre hvor reell denne problemstillingen er, da flere av de sentrale aktørene på universitetssiden har som uttalt strategi ikke å øke oppdragsinntektene. En ny resultatbasert indikator på feltet kan endre bildet.

Ut fra en samlet vurdering vil ekspertgruppen ikke anbefale å innføre en BOA-indikator i finansieringssystemet, spesielt når Forskningsråds-indikatoren foreslås tatt ut. En slik indikator vil kun dekke en liten del av sektorens samlede oppdrag innenfor formidling, kunnskapsoverføring og samspill med andre sektorer og egen region. Den vil potensielt kunne ha uheldige virkninger, for eksempel svekket arbeidsdeling mellom UH- og instituttsektor. All BOA-virksomhet er ikke nødvendigvis kvalitetsdrivende, og eksterne prioriteringer vil kunne få for sterk innflytelse på intern ressursstyring.

Bistillinger

Professor II-ordningen ble etablert på 1960-tallet. Hensikten med ordningen var bl.a. å knytte universitetene tettere til sine omgivelser, og å bruke kvalifisert personale med hovedstilling utenfor UH-sektoren til undervisning og forskning. Bistillinger er således et virkemiddel for samarbeid på tvers av institusjoner, sektorer og land. Det kan for eksempel brukes til å styrke nærheten til praksisfeltet i profesjonsutdanninger, ved at praktikere får bistilling ved en UH-institusjon, eller ved at ansatte på UH-institusjonen har bistilling ”i det virkelige liv”.

Personer og personers nettverk er helt i kjernen av samarbeidsrelasjoner på tvers av ulike sektorer. Formelt forskningssamarbeid mellom UH-sektoren og næringslivet er i stor grad tuftet på tidligere etablerte nettverk (Thune m.fl. 2012b). NIFU dokumenterer i en nylig gjennomført undersøkelse blant faglig ansatte i UH-sektoren at personer som har tidligere arbeidserfaring fra andre sektorer, er mer aktive innenfor alle former for kunnskapsspredning og samarbeid med eksterne aktører – både offentlige og private – enn andre (Thune m.fl. 2014). Et insentiv for bistillinger i finansieringssystemet vil kunne stimulere til økt utveksling av ansatte mellom sektorer, og derigjennom kunne styrke samspill og kunnskapsspredning.

På tvers av helsesektor og UH-sektor er det neppe grunn til å stimulere professor II-tilsetninger, da slike doble tilsetningsforhold langt på vei er normalsituasjon innenfor klinisk virksomhet i spesialisthelsetjenesten. Fra øvrige sektorer er antallet professor II-stillinger i UH-sektoren økende, særlig fra utlandet. Unntaket er fra næringsliv og offentlig sektor utenom helseforetak og institutter, der antallet er stabilt. Lite tyder derfor på at disse samarbeidsrelasjonene trenger ekstra stimulans. Etter ekspertgruppens mening er professor II-ordningen attraktiv nok i seg selv, og ser derfor ikke behov for et eget insentiv for bistillinger.

Allmenn- og brukerrettet formidling

Allmenn- og brukerrettet formidling foregår i stort volum i et mangfold av kanaler, og med deltakelse fra en betydelig andel av de faglig ansatte. Ekspertgruppen finner ingen holdepunkter for at denne delen av virksomheten er neglisjert, til tross for at den i motsetning til utdanning og forskning ikke har vært insentivbelagt de siste 10-12 årene. Gruppen mener dette taler for at det heller ikke i framtiden er nødvendig å opprette egne insentiver for allmenn- og brukerrettet formidling i et nasjonalt finansieringssystem. Det knytter seg dessuten betydelige målproblemer til en eventuell indikator for denne virksomheten. Det vil by på utfordringer å avgrense indikatoren. Dokumentasjon, rapportering og kontroll av dataene som inngår i indikatoren vil generere et betydelig merarbeid for institusjonene. Det er mulig at en indikator for allmenn- og brukerrettet formidling vil kunne egne seg på

institusjons- og/eller fakultets-/avdelingsnivå. Her vil forholdene være mye mer oversiktlige enn på nasjonalt nivå, pengefordelingen vil involvere langt mindre summer, og den vil foregå innenfor en institusjon, og ikke mellom institusjoner.

Kommersialiseringsindikatorer

Kommersialisering og innovasjon har blitt tillagt økt vekt i UH-sektoren de siste 10-15 årene. Det er etablert indikatorer for å måle kommersialiseringsvirksomheten. UH-institusjonene rapporterer per i dag fire indikatorer for kommersialisering: Mottatte forretningsideer, patentsøknader, inngåtte lisensieringskontrakter og nye foretak etablert. Disse indikatorene fanger potensielt opp aspekter ved mandatets punkter om kunnskapsoverføring som bidrar til verdiskaping og innovasjon. NIFUs undersøkelse av UH-ansattes eksternt rettede aktiviteter viser at kommersialisering involverer kun en liten del av de ansatte. Kommersialisering av forskningsresultater er ikke særlig relevant for mange fag – de har ikke patenterbare eller kommersialiserbare resultater.

Indikatorene er heller ikke særlig treffende for mye av den innovasjonsorienterte FoU-virksomheten. For eksempel vil arbeid for å utvikle nye pedagogiske metoder, eller for å forbedre offentlige helse- og omsorgstjenester, ha lite å hente i disse indikatorene. Kommersialiseringsindikatorene kan med andre ord kritiseres for å være for smale og snevre til å fange opp bredden i institusjonenes nyskappings- og innovasjonsvirksomhet. Det er i det hele tatt vanskelig å tenke seg indikatorer som vil klare å fange opp innovasjon i hele bredden, og samtidig være egnet til å inngå i en resultatbasert komponent i et finansieringssystem. Å belegge kommersialiseringsindikatorene med finansielle insentiver vil primært stimulere til aktivitet og ikke resultater. Eventuelle resultater og effekter på verdiskapingen i samfunnet vil ofte ligge langt fram i tid, og vil i tillegg være vanskelige å måle. Ekspertgruppen vil derfor ikke anbefale å etablere indikatorer for kommersialisering i finansieringssystemet.

6.5.6 Kunstnerisk utviklingsarbeid

Kunstnerisk utviklingsarbeid er de utøvende kunstutdanningenes parallell til forskning. Foruten kunsthøyskolene i Oslo og Bergen, har følgende statlige UH-institusjoner utøvende kunstutdanninger: NTNU, UiA, UiB, UiT, NMH, HiL, HiØ. Det er opprettet stipendiat- og prosjektprogrammer for kunstnerisk utviklingsarbeid. Begge programmene administreres av et eget organ for kunstnerisk utviklingsarbeid. Organet utfører fellesoppgaver for sektoren, men er tilknyttet KHiB som vertsinstitusjon. Stipendiatprogrammet har om lag 50 aktive stipendiater, og rammen for prosjektprogrammet er 10 mill. kroner i året. Stipendiater som fullfører stipendiatprogrammet gir uttelling i finansieringssystemet på linje med doktorgrader. Ekspertgruppen anbefaler å videreføre uttelling for fullførte kunststipendiater, jf. omtale av ny kandidatindikator, kap. 6.4.2.

Kunstnerisk prosjektprogram er en parallell til forskningsprogrammer i Forskningsrådet. Ekspertgruppen anbefaler å fjerne uttelling for midler fra Forskningsrådet. Det vil dermed ikke være naturlig å innføre uttelling for tildelinger fra Kunstnerisk prosjektprogram.

Et utvalg utredet i 2007 på oppdrag fra departementet å innføre indikatorer for kunstnerisk utviklingsarbeid (KU) i det resultatbaserte finansieringssystemet for universiteter og høyskoler. Utvalget konkluderte med at det ville bli for krevende å utvikle gode indikatorer for KU til bruk i finansieringssystemet (UHR 2007). Ekspertgruppen slutter seg til denne konklusjonen.

6.6 Avtaler

6.6.1 Formål

I Norge ses differensiering av virksomheten ved universiteter og høyskoler og utvikling av institusjonsprofiler som et viktig grep for å nå målet om økt kvalitet, for å møte samfunnets behov på ulike områder, og som bidrag til at vi kan hevde oss internasjonalt i utdanning og forskning.

For at finansieringssystemet skal bidra til dette anbefaler ekspertgruppen at det innføres en avtalemekanisme som del av finansieringsmodellen for UH-sektoren. Konkret foreslås at det inngås en utviklingsavtale mellom departementet og hver enkelt av de statlige universitetene og høyskolene. Avtalen skal inneholde målsettinger for institusjonen, og knyttes til finansieringsmodellen gjennom at institusjonens måloppnåelse skal ha en finansiell konsekvens etter avtaletidens utløp (3-4 år).

Ekspertgruppen anbefaler at utviklingsavtalene inneholder følgende tre hovedelementer, som også henger tett sammen. Vektleggingen kan være ulik fra institusjon til institusjon for å bidra til det ønskelige mangfoldet.

- utvikling av kvaliteten
- samspill med samfunns- og næringsliv
- utvikling av institusjonens profil

I de foregående delene av kapittel 6 framgår hvordan ekspertgruppen har vurdert indikatorer som kan inngå i en formelbasert finansiering og konkurransebaserte virkemidler gjennom kanal 2 for å svare på punktene i mandatet. Det er flere viktige områder for samfunnet og myndighetene, hvor det ikke er enkelt å definere indikatorer i et formelbasert system som vil stimulere det man ønsker å oppnå. For både utvikling av kvalitet, samspill med andre sektorer og utvikling av institusjonenes faglige profil er det klare ønsker om utvikling for den enkelte institusjon og for sektoren totalt. Et finansieringssystem med et begrenset antall indikatorer i tillegg til konkurransearenaer er ikke tilstrekkelig for å stimulere utviklingen av disse områdene. Etter ekspertgruppens syn kan systemansvaret ikke bare overlates til institusjonene, og bruk av andre styringsvirkemidler er ikke tilstrekkelig for å få til de resultatene man ønsker.

Ekspertgruppen mener utviklingsavtaler er et verkøy for å få dette til. Valg av verktøy er inspirert av utviklingen i andre land på dette området. Det vises til rapporten forskningsinstituttet CHEPS i Nederland har utarbeidet for ekspertgruppen, i vedlegg 3.

Ekspertgruppen mener avtalene vil bidra til et mer samlet grep om utviklingen i sektoren. Det gjelder særlig utvikling av institusjonenes profiler, slik at de bidrar til en mangfoldig sektor med høy kvalitet og god arbeidsdeling, og godt samspill med andre sektorer. Departementet har en koordinerende rolle i sektoren, og ekspertgruppen mener det er tjenlig med et verktøy innenfor finansieringsmodellen for å få koordineringen bedre til enn i dag. Institusjonene er ikke like i dag, men et felles finansieringssystem med like insentiver kan bidra til at de blir likere. Det kan også bidra til at institusjonene i større grad jobber mot å få høyest mulig uttelling på de resultatbaserte indikatorene, heller enn å fokusere på kvaliteten på resultatene. Avtalen kan omtales som en forsiktig korrigering av markedssvikten som kan oppstå i et regelstyrt system.

Avtalene med hovedelementene kvalitet, samspill og profil innebærer at måloppnåelse på mer kvalitative aspekter ved virksomheten får virkning på budsjettrammen til den enkelte institusjon. Dette betyr økt ansvarliggjøring for helheten i samfunnsoppdraget. Avtalene kan også bidra til mer langsiktighet i styringen. Det er en risiko for at en formelbasert modell fører til oppmerksomhet på kortsiktig gevinst på de områdene som gir uttelling i formelen. En mer langsiktig avtale reduserer risikoen for mistilpasning som går ut over kvalitet, samspill og arbeidsdeling i sektoren.

Styrene for institusjonene har ansvar for strategisk utvikling og måloppnåelse for den enkelte institusjon. Styrene har siden 2012 hatt delegert myndighet til å fastsette virksomhetsmål innenfor de rammer som myndighetene fastsetter, og det er dialog om målene, herunder om profil, kvalitet og samspill, i den årlige styringsdialogen. Det kan hevdes at innføring av utviklingsavtaler reduserer autonomien til institusjonene, gjennom at mål skal fastsettes i en avtale. Ekspertgruppen mener avtalene heller er et ledd i en utvikling av styringsdialogen som allerede er etablert, men at det i dag er varierende grad av oppfølging og koordinering. Det er behov for å foreta strengere prioriteringer fra institusjonenes side og en sterkere koordinerende funksjon fra myndighetene, for å få til ønsket utvikling for sektoren. Avtalene skal være utformet for den enkelte institusjon og vil kreve stor grad av involvering fra begge avtaleparter. Institusjonens egne satsinger på kvalitet, samspill og profil må gå inn i disse avtalene. Avtalene kan derfor sies å være en formalisering av dagens system. Forskjellen er at måloppnåelse også vil ha finansielle konsekvenser.

Avtalene vil kunne tjene til å balansere institusjonens mål med departementets ambisjoner for sektoren. Gjennom stor involvering av styrene kan avtalene gi støtte til institusjonenes prioriteringer og gjennomføringskraft, ved at det er et samspill med departementet om å fastsette målsettinger. Ekspertgruppen mener institusjonene på denne måten kan få utnyttet handlingsrommet sitt bedre enn i dag. Avtalene må være resultat av et godt samspill mellom partene på et begrenset antall temaer, og gi institusjonen handlingsrom til å nå målene. Avtalene vil også bidra til økt transparens om myndighetenes og styrenes omforente forventninger til institusjonens utvikling. I dag framgår ambisjoner og forventninger av institusjonenes planer og departementets tilbakemeldinger, men ikke som omforent i ett dokument.

Ekspertgruppen mener at ved å knytte muligheten for belønning til avtalen vil den ha større effekt enn dersom avtaler innføres uten belønning eller annen finansiell konsekvens. Belønning for institusjoner som presterer særlig godt, vil også bidra til dynamikk i basiskomponenten til institusjonene. Dynamikken vil ikke være knyttet til bestemte institusjonstyper, men måloppnåelsen til den enkelte institusjon.

6.6.2 Utvikling av kvaliteten

Ekspertgruppen anbefaler at utviklingsmål for den enkelte institusjon om kvalitet inngår i en avtale mellom departementet og den enkelte institusjonen. Selv om det er vanskelig å finne indikatorer som måler kvalitet, er det likevel mulig å spesifisere/avtale spesifikke målsettinger som institusjonen skal følge opp, og som vil bidra til økt kvalitet.

I mandatet framgår at finansieringen skal stimulere til utvikling av kvaliteten i høyere utdanning og forskning. Det vises til drøfting og anbefaling av indikatorer i den resultatbaserte komponenten og andre virkemidler. Ekspertgruppen mener at følgende punkter i mandatet ikke enkelt kan fanges opp av resultatbaserte indikatorer for hele sektoren, og heller ikke dekkes opp fullt ut av andre styringsvirkemidler:

- å bidra til utdanninger hvor kompetansen ved fullført grad holder høyt internasjonalt nivå, slik at arbeidslivet i hele landet får tilgang på godt kvalifiserte kandidater
- å støtte opp om og stimulere til utvikling av kvaliteten i bredden av forskningen, samtidig som noen fagmiljøer blir verdensledende
- å bidra til at institusjonene både vektlegger utvikling av kvalitet i utdanning og kvalitet i forskning
- å stimulere til økt formidling og kunnskapsoverføring knyttet til regional og nasjonal verdiskaping.

Nevnte punkter kan tjene som eksempler på hva som kan inngå i en avtale. Andre eksempler kan være nytenkning rundt studentaktive læringsformer.

Institusjonene har hovedansvaret for utvikling av kvaliteten, og det foregår mye arbeid på disse områdene på institusjonene. NOKUT har også en tydelig rolle knyttet til å sikre og fremme kvalitet. På bakgrunn av diagnosen mener ekspertgruppen det er behov for å stimulere utviklingen av kvaliteten også gjennom finansieringssystemet.

Anbefalingene i hovedmodellen om kandidatindikator vil bidra til å stimulere resultater på utdanning, og publiseringsindikatoren og EU-indikatoren vil stimulere til resultater på forskning. Indikatorene stimulerer imidlertid ikke direkte til bedre samspill mellom utdanning og forskning. Avtaler vil være et virkemiddel som kan bidra til at institusjonene vektlegger både utvikling av kvalitet i utdanning og kvalitet i forskning, og samspillet mellom disse områdene, ikke minst i nye former for forskningsbasert utdanning.

Ekspertgruppen har tidligere i rapporten forsøkt å operasjonalisere hva som ligger i kvalitetsbegrepet, jf. kap. 1. Av de ulike aspektene ved kvalitetsbegrepet kan vi si at effektivitet er best dekket av den formelbaserte finansieringen, og at akkrediteringssystemet og NOKUTs kontroll med kvalitetssikringssystemer skal sikre akademisk standard. Mål i en utviklingsavtale vil spesielt omhandle eksellens, relevans og endring - dimensjoner som ikke fanges opp av andre nasjonale styringsvirkemidler. Hvilke av disse som skal inngå i en kontrakt kan/bør variere mellom institusjonene.

6.6.3 Samspill med samfunns- og næringsliv

Ekspertgruppen anbefaler at utviklingsmål for den enkelte institusjonen om samspill med samfunns- og næringsliv inngår i en avtale mellom departementet og den enkelte institusjonen.

Modell for finansiering skal bidra til godt samspill mellom universitets- og høyskolesektoren og næringslivet, samt samarbeidspartnere i helse- og instituttsektoren, jf. mandatet. Et godt samspill mellom sektorene vil innebære at de virker godt i felleskap. Det betyr at samarbeid mellom sektorene bidrar til at de oppnår resultater som ingen av dem kunne oppnådd alene, ev. at resultatene oppnås mer effektivt og/eller med høyere kvalitet gjennom samarbeid.

Samarbeid mellom universiteter og høyskoler og næringsliv er omfattende og foregår på de aller fleste fagområder, men det er betydelig variasjon mellom næringer, bedrifter, universiteter, høyskoler og fagområder. Kunnskapsproduksjonen i samarbeidsprosjektene inkluderer både forskning som er grunnforskningspreget, har preg av anvendt forskning og teknologiutvikling, og i flere tilfeller forekommer det også aktiviteter knyttet til kommersialisering av ny teknologi og forskningsresultater. Dessuten er samarbeidet ofte integrert med utdanning på både master- og ph.d-nivå. Oppbygging av komplementær kompetanse i forskningsmiljøene framheves som kanskje det viktigste resultatet for bedriftene, og dette framheves som en viktig betingelse for framtidig utvikling av kunnskapsintensive næringer i Norge (Thune m.fl. 2012b).

Det er tett samarbeid mellom UH-institusjonene og helsesektoren og skolesektoren både innenfor utdanning og forskning. Universiteter og høyskoler forsyner helsetjenestene med kompetent arbeidskraft. Arbeidskraft som helsesektoren selv er med på å utdanne gjennom praksis for studentene. Forskningen i spesialisthelsetjenesten og ved de medisinske fakultetene er i stor grad integrert. Det tette forskningssamarbeidet gjenspeiles bl.a. i høy andel sampublikasjoner mellom universiteter og helseforetak. Universitetssykehusene spiller også en viktig rolle i doktorgradsutdanningen. Det er også tett samarbeid mellom UH-institusjonene og skolesektoren.

Mange UH-institusjoner eier såkalte randsoneinstitutter, og mange frittstående institutter er lokalisert nær en UH-institusjon. I enkelte tilfeller kan det være stor grad av integrasjon mellom institutt og UH-institusjon. Omfanget av felles publikasjoner med instituttsektoren er ikke like stort som med helsesektoren. Selv om hovedinnretningen på instituttforskningen er anvendt, og en stor andel av forskningen i UH-sektoren er grunnforskningsorientert, vil de to typene FoU-institusjoner likevel være konkurrenter på mange arenaer. Instituttsektoren er en betydelig bidragsyter i doktorgradsutdanningen, om enn ikke i like stort omfang som helsesektoren. Bidraget skjer primært enten ved at ansatte forskere i instituttsektoren tar doktorgrad i sin ordinære stilling, eller at eksterne prosjekter, fortrinnsvis fra Forskningsrådet, inkluderer stipendiatstillinger.

Det vises til drøfting av indikatorer for samspill i den resultatbaserte komponenten og andre virkemidler (se kap. 6.5.5). Anbefalingene i hovedmodellen med en justering av publiseringsindikatoren med kvadratrotformel slik at publikasjoner med flere forfattere vil vektes mer enn i dagens system, samt endring av SkatteFUNN-ordningen, vil kunne være med på å bidra positivt til samspillet med både næringslivet og helse- og instituttsektoren. Ekspertgruppen mener imidlertid at disse to tiltakene ikke er tilstrekkelig for å svare på punktet i mandatet.

6.6.4 Utvikling av institusjonens profil

Ekspertgruppen mener at den beste måten å bidra til en mangfoldig sektor med klar arbeidsdeling og institusjoner med tydelig faglig profil, er at utviklingsmål inngår i en avtale mellom departementet og den enkelte institusjonen. Utviklingsavtaler gir mulighet til å differensiere mellom institusjoner på områder der en formelbasert bevilgning likebehandler. Alternativet ville vært å innføre et system med differensierte insentiver for ulike institusjonstyper, noe ekspertgruppen ikke anbefaler, jf. kap. 6.1.

Mandatet vektlegger at modell for finansiering skal bidra til en mangfoldig sektor med klar arbeidsdeling og institusjoner med tydelig faglig profil. Dagens finansieringssystem har ingen slike mekanismer. Å stimulere til mangfold/differensiering er vanskelig å få til med et enkelt formelbasert system. Slike systemer bidrar ikke til institusjonelt mangfold. Institusjonene er blitt utfordret til å styrke sin egenart og foreta prioriteringer for en klarere profil, sist i forskningsmeldingen (Meld. St. 18 (2012–2013)) og i tildelingsbrevene for 2013 og 2014. Profil kan komme til uttrykk på ulike måter, men må være basert på muligheter og styrker den enkelte institusjon har. Institusjonene bør utnytte sine komparative fortrinn. Det er et viktig grunnlag for strategisk utvikling av profil.

Fra 2012 har universiteter og høyskoler fullmakt til å fastsette egne virksomhetsmål tilpasset institusjonens egenart/profil. Institusjonene skal utvikle egne strategier og planer for å nå målene. Det er i dag en dialog om mål og strategier mellom departementet og den enkelte institusjon, men ekspertgruppen mener utviklingsavtale vil være et verktøy for å få koordineringen bedre til enn i dag.

Diversitet som legger til rette for høy måloppnåelse samlet sett for sektoren kan handle om for eksempel:

- utvikling av studieporteføljen: utdanninger på ulike fagområder og profesjoner og på ulike nivåer: bachelor, master, profesjonsutdanning, etter- og videreutdanninger
- utvikling av forskerutdanning
- forskningssatsinger på fagområder, tverrfaglige satsinger, profesjonsforskning, praksisnær forskning, grunnforskning, anvendt forskning
- nasjonalt ansvar på utvalgte områder: museer, små fag mv
- regionalt ansvar på utvalgte områder: kandidater som svarer på regionens behov for kompetanse
- regional utviklingsrolle: aktør i regional utvikling og innovasjon og bidra til å skape en entreprenørkultur ved å utvikle tilbud ut fra regionens kompetansebehov
- møte behovene til en sammensatt studentmasse, fremme sosial mobilitet, for eksempel ved å tilby fleksible utdanninger
- prosesser for samarbeid, arbeidsdeling og konsentrasjon ev. fusjon.

6.6.5 Finansieringsmekanisme

Ekspertgruppen anbefaler at fem pst. av hver institusjons grunnbevilgning knyttes til utviklingsavtalen. Midlene er ikke å anse for øremerket til formålet. Institusjonene forventes å benytte den samlede budsjetttrammen til å nå målsettingene i avtalen. I vurderingen av hvor stor andel av grunnbevilgningen som bør knyttes til avtalene, er det tatt hensyn til at systemet må gi tilstrekkelig stabilitet og forutsigbarhet for institusjonene, samtidig som andelen må være stor nok til at avtalen har effekt. Andelen kan således ikke ses isolert, men må ses i sammenheng med de andre finansieringsmekanismene (andel formelbasert og konkurransebaserte midler).

Finansieringsmekanismen skal både stimulere til måloppnåelse og belønne de som presterer særlig godt. Det støtter opp om formålet med utviklingsavtalene om å stimulere til strategisk utvikling av den enkelte institusjon. Ekspertgruppen anbefaler at det innføres en gradering av måloppnåelsen, for eksempel med en skala på 3-5 trinn, slik at institusjoner som presterer særlig godt kan få en belønning ved avtaleperiodens slutt og institusjoner som underpresterer kan få inndratt midler. Institusjoner med normal måloppnåelse vil verken få belønning eller inndratt midler.

Risikoen for å få inndratt midler vil etter dette systemet være knyttet til den enkelte institusjons måloppnåelse, og er ikke knyttet til måloppnåelsen for de andre institusjonene. Hver institusjon er i konkurranse med seg selv om å oppnå målsettingene i avtalen. Dette gir en større forutsigbarhet til institusjonene enn dersom uttellingen i sin helhet skulle være avhengig av måloppnåelsen til de andre institusjonene. Det er også mer rettferdig. En institusjon som underpresterer skal ikke belønnes for det, og en institusjon som overpresterer skal ikke få inndratt midler.

Finansieringsmekanismen kan i verste fall bety at fem pst. av grunnbevilgningen blir inndratt ved avtaleperiodens slutt. Sannsynligheten for dette vil imidlertid i de fleste tilfeller være meget lav. Likevel, for å sikre forutsigbarhet i hvor mye dette kan utgjøre, bør beløpet som inndras ikke utgjøre mer enn fem pst. av grunnbevilgningen det året avtalen inngås. For den enkelte institusjon som får inndratt midler vil det innebære at basis reduseres.

Størrelsen på belønningen til institusjoner med særlige høye prestasjoner vil ikke kunne være forutsigbart i dette systemet. Uttellingen vil her avhenge av hvor mange institusjoner som presterer særlig godt og hvor mye midler som er til fordeling (dvs. midler som frigjøres

gjennom at noen underpresterer og dermed får inndratt midler, og eventuelt andre strategiske midler). Et scenario er at det blir mye midler til fordeling på få institusjoner. Ekspertgruppen anbefaler derfor at det settes et tak for hvor mye belønning den enkelte institusjon skal kunne få utover bevilgningen den allerede har, tilsvarende fem pst. av institusjonens grunnbevilgning. Da blir det en balanse i hvor mye den enkelte institusjon kan tape og hvor mye den kan vinne. Et annet scenario er at det blir lite midler til fordeling på mange institusjoner. Ekspertgruppen mener incentivet, muligheten til å få belønning for institusjoner som presterer særlig godt, likevel kan ha stor effekt. Avtalene er et verktøy til å differensiere basisbevilgningen for å stimulere måloppnåelse som er viktig for myndighetene. Ekspertgruppen mener belønning for god måloppnåelse også bør ses i sammenheng med fordeling av friske midler til sektoren.

Ekspertgruppen understreker at midler som inndras fra enkeltinstitusjoner gjennom denne finansieringsmekanismen, ikke skal være et sparetiltak for sektoren, men skal fordeles til institusjoner i sektoren som presterer særlig godt. Dersom det etter denne fordelingen fortsatt skulle være midler igjen, må disse midlene fordeles pro rata til alle institusjonene i sektoren.

For at finansieringsmekanismen skal kunne være rettferdig for institusjonene, er det også behov for en mekanisme som sikrer at målsettingene settes med riktig ambisjonsnivå. Hvis ikke kan noen målsettinger settes for lavt, og bli for enkle å nå og få full uttelling for, mens andre settes for høyt, og er urealistiske å nå. Ekspertgruppen har studert systemet som ble innført i Nederland fra 2012. Her vurderte en uavhengig komité institusjonenes ambisjoner ut fra tre kriterier: (1) er målene ambisiøse og realistiske, (2) passer målene inn i den nasjonale strategien for høyere utdanning og forskning, og (3) er planene gjennomførbare. Kriterium 2 hadde dobbel vekt. Ved positiv evaluering inngikk departementet kontrakt med institusjonen og institusjonen fikk fem pst. betinget finansiering for dette. Institusjonene som fikk best evaluering fikk større andel enn de andre (to pst. selektiv finansiering).

Ekspertgruppen mener det er behov for å etablere en tilsvarende mekanisme i det norske systemet, for å sikre at målsettingene er ambisiøse nok, realistiske og i tråd med nasjonale ambisjoner for utviklingen av sektoren. Det må også være mulig å evaluere grad av måloppnåelse i etterkant. Innenfor uendrede budsjettammer anbefaler ekspertgruppen at det ikke knyttes belønning til målsettingene. En eventuell belønning til institusjoner som får best evaluering av målsettingene sine bør skje gjennom friske midler, dvs. utenfor rammen.

6.6.6 Evaluering

Ekspertgruppen anbefaler at det opprettes en ekstern komité med eksperter som vurderer institusjonens innspill til målsettinger i avtalen i forkant av avtaleinngåelsen, og grad av måloppnåelse av avtalen ved avtaleperiodens slutt. Det bør være internasjonale medlemmer i denne komitéen. Institusjonen må også få anledning til å justere målene i avtalen basert på komiteens vurdering.

Som det framgår av pkt 6.5.1 Formål, vil avtalen være knyttet til en begrenset del av virksomheten gjennom spesifikke elementer i avtalen (konkrete, etterprøvbare og evaluerbare mål), og ikke knyttet til hele virksomheten. Det vil med andre ord ikke være snakk om en full institusjonsevaluering.

En faglig uavhengig vurdering vil både gi faglig innspill til departementet og gi større legitimitet til beslutningene gjennom at vurderingsgrunnlaget offentliggjøres (transparens). Evalueringen kan også i seg selv være kvalitetsdrivende.

Ekspertgruppen anbefaler at komitéen i vurderingene gir en gradering av måloppnåelsen i avtalen, jf. beskrivelsen under finansieringsmekanisme. Det må også spesifiseres om/hvordan

eksterne faktorer utenfor institusjonens kontroll tas med i betraktningen ved vurdering av måloppnåelse.

Ekspertgruppen anbefaler at NOKUT og Forskningsrådet i fellesskap får i oppdrag å evaluere avtalene, og at det opprettes en ekstern komité med eksperter som gir innstilling, jf. ovenfor. NOKUT er et faglig uavhengig statlig forvaltningsorgan, og skal bl.a. gjennomføre evalueringer ”av betydning for å kunne bedømme kvaliteten i høyere utdanning”. Det er også lovfestet at departementet kan pålegge organet å foreta slike evalueringer. Forskningsrådet er også faglig uavhengig av departementet. Ekspertgruppen mener at siden avtalene skal innholde målsettinger for både utdanning og forskning, bør NOKUT og Forskningsrådet samarbeide om denne oppgaven. Driften må finansieres innenfor rammen til KD, NOKUT og Forskningsrådet. Forvaltningen av avtalene, herunder fordelingen av midler, beholdes i departementet.

6.6.7 Avgrensninger

Ekspertgruppen har vurdert om utviklingsavtalene skal omfatte hele eller deler av samfunnsoppdraget/rammebevilgningen. Ekspertgruppen mener at utviklingsavtalen primært bør inneholde *kvalitative utviklingsmål* på de tre områdene omtalt i 6.6.2-6.6.4 som er særskilte for den enkelte institusjon. Begrunnelsen er utviklingsavtalene skal være et supplement til de andre finansieringsmekanismene. Ekspertgruppen har vurdert felles indikatorer på disse områdene og mener det ikke er hensiktsmessig/ikke vil fange opp det som ønskes oppnådd. Dersom det hadde vært hensiktsmessig/mulig, hadde det vært naturlig å foreslå inn i den formelbaserte delen av finansieringssystemet. Det vises også til CHEPS-rapporten i vedlegg 3 som peker på omfattende og detaljerte avtaler i større grad vil innvirke på institusjonens autonomi. De vil også ha en høyere kostnad knyttet til evaluering.

Utviklingsavtalen skal være en langsiktig avtale mellom departementet og den enkelte institusjon. Det anbefales derfor at strategiske midler til enkelttiltak som for eksempel rekrutteringsstillinger og utstyrsmidler, som kan bli endret i de årlige statsbudsjettene inngår i basiskomponenten, og ikke legges inn i avtalene. Dersom strategiske midler også skulle blitt lagt inn i avtalen, ville det kunne medført behov for årlig revidering.

Ekspertgruppen vil ikke gi konkrete anbefalinger knyttet til avtalemekanismer for private høyskoler. Begrunnelsen for dette er at departementet nylig har mottatt rapporten fra en egen ekspertgruppe som utredet regelverket for private høyskoler og fagskoler. En vurdering av eventuelle avtalemekanismer for private høyskoler må ses i sammenheng med tilrådingen fra denne ekspertgruppen. Det kan påpekes at det ikke er grunn til å forskjellsbehandle offentlige og private aktører med hensyn til krav om måloppnåelse ved bruk av offentlige midler.

6.6.8 Innføring

Ekspertgruppen anbefaler at utviklingsavtalene innføres samtidig for alle institusjonene. Begrunnelsen for dette er at alle institusjonene skal ha lik mulighet til belønning innenfor systemet. Belønningen er som tidligere nevnt avhengig av både frigjorte midler og eventuelle friske midler det aktuelle budsjettåret. Innenfor prinsippet med ettårige statsbudsjett vil innføring av avtaler i for eksempel to puljer derfor kunne gi ulike muligheter til belønning for den enkelte institusjon.

Samtidig er det hensiktsmessig at utviklingsavtalene følger styreperiodene på institusjonene, dvs. at de inngår i begynnelsen av styrets funksjonstid. Det samsvarer godt med styrets ansvar for strategisk utvikling av institusjonen. I Nederland, Finland og Danmark har tilsvarende avtaler varighet på 3-4 år. I disse landene er avtalene innført samtidig for alle institusjonene.

Dette vil ikke være tilfellet i Norge med dagens institusjoner og rullering av styreperioder. Strukturprosessen kan imidlertid føre til endringer i både institusjonslandskapet og rulleringen av styreperioder. Ekspertgruppen anbefaler at departementet som ledd i strukturprosessen harmoniserer styreperiodene til institusjonene, slik at utviklingsavtalene kan innføres samtidig for alle institusjonene og følge styreperioden.

Innføring av utviklingsavtaler vil være et nytt element i styringen av universiteter og høyskoler. Det er viktig å sikre at utviklingsavtalene bidrar kostnadseffektiv ressursbruk, og ikke bare kommer på toppen av styringssystemet som allerede finnes. Utviklingsavtalen må med andre ord bidra til bedre måloppnåelse enn i dag gjennom større ansvarliggjøring av styrene, samtidig som forvaltningen av ordningen ikke medføre mer byråkrati enn i dag. Det er behov for å se de ulike styringsvirkemidlene i sammenheng for å unngå duplisering og overlapp. Ekspertgruppen mener det er viktig at departementet ser på den samlede styringen av sektoren, både fra departementet og departementets underliggende myndigheter. Med innføring av utviklingsavtalene vil det være hensiktsmessig med noe rasjonalisering, for eksempel forenklinger i andre elementer av styringsdialogen mellom departementet og institusjonene og samkjøring av evalueringsoppdrag i sektoren. Det kan også gjelde for institusjonenes interne styring. Ekspertgruppen anbefaler at departementet har dialog med sektoren om hvordan utviklingsavtalene bør integreres med de øvrige elementene i etatsstyringen på best mulig måte.

Detaljerings av innholdet i avtalene må i første omgang skje i dialog mellom sektoren og KD, og deretter mellom departementet og den enkelte institusjonen. Det er viktig at styrene/institusjonene er aktive i prosessen med å levere innspill til målsettinger i avtalene. Målene må være reelle og noe å strekke seg etter i riktig retning. Det vil også være behov for en operasjonalisering av målsettingene som gir grunnlaget for evalueringen av måloppnåelsen. Målene må være etterprøvbare. Kvalitative mål er mer kostnadskrevende å evaluere enn en vurdering av kvantitative indikatorer, og ekspertgruppen anbefaler derfor at antallet mål i utviklingsavtalene ikke er for mange og at disse samordnes med institusjonenes øvrige målstruktur.

6.7 Konkurranserearenaer

I ekspertgruppens mandat står det at ”Finansieringsmodellen skal inneholde både resultatbaserte og konkurransebaserte finansieringsmekanismer.”, og ”[g]ruppen bes om å vurdere balansen mellom direkte grunnbevilgning og konkurranseutsatte tildelinger.”

6.7.1 Konkurranserearenaer innenfor forskning

Regnskapstallene for 2013 viser at sju pst. av UH-institusjonenes inntekter stammer fra de to mest sentrale konkurransearenaene. Institusjonene hentet inn 2,3 mrd. kroner (seks pst.) fra forskningsprogrammer i Norges Forskningsråd, og 0,3 mrd. kroner (én pst.) fra europeiske forskningsprogrammer.

Forskningsrådet skal gjennom sine tildelinger stimulere til høy kvalitet og eksellens i forskningen, samtidig som behovet for forskning på de store samfunnsutfordringene knyttet til eksempel til klima, miljø, energi og aldrende befolkning skal ivaretas. Ulike departementer kanaliserte sine forskningsmidler til programmer i Forskningsrådet for å få ivarettatt sin sektors behov for forskning og forskningsbasert kunnskapsgenerering. Ved tildeling fra Forskningsrådet vurderes både relevans og kvalitet, balansen mellom dem varierer noe mellom de ulike programmene.

Forskningsrådets tildelinger til universiteter og høyskoler i 2013:

- De frie prosjektene, grunnforskningssatsingene og senterordningene utgjør ca. 45 pst., tilsvarende 977 mill. kroner.
- De tematiske programmene utgjør ca. 35 pst., tilsvarende 760 mill. kroner.

De rene kvalitetsvirkemidlene er rettet inn både mot større grupper/miljøer og individer/enkeltforskere. Det fremste eksemplet på den første typen kvalitetsvirkemidler er Sentre for fremragende forskning (SFF). I alt 34 forskningsmiljøer har eller har hatt status som SFF siden ordningens oppstart i 2002. I 2013 mottok UH-sektoren i underkant av 300 mill. kroner fra SFF-ordningen.¹⁸ Fri prosjektstøtte (FriPro) er hovedvirkemidlet for tildelinger til enkeltforskere basert på rene kvalitetskriterier. Over 500 mill. kroner av UH-sektorens tildeling fra Forskningsrådet i 2013 kom over dette virkemidlet.

Balanse mellom grunnbevilgning og konkurranseutsatt bevilgning i forskning

Det er vanskelig å si hva som er den ideelle balansen mellom de to finansieringsformene gitt målet om å stimulere forskningskvalitet. Svaret avhenger av flere forhold:

- Innretning på virkemidlene innenfor den konkurranseutsatte bevilgningen.
- Andel av konkurranseutsatt bevilgning som er avsatt til eksellens-virkemidler eller nysgjerrighetsdrevet og forskerinitierte prosjekter.
- Balanse mellom vitenskapelig kvalitet kontra relevans, ved tildeling av midler.
- Den strategiske kapasiteten på mottakersiden (universiteter og høyskoler).
- Institusjonenes egen evne til å ta ansvar for utvikling av forskningskvalitet.

Ideelt sett bør den eksterne finansieringen utfylle institusjonsstrategiene og fremme kvalitetsarbeidet internt, og verken erstatte institusjonenes egen kvalitetskontroll, eller ta over ansvaret for rekruttering og karriereutvikling (Benner og Öquist 2014).

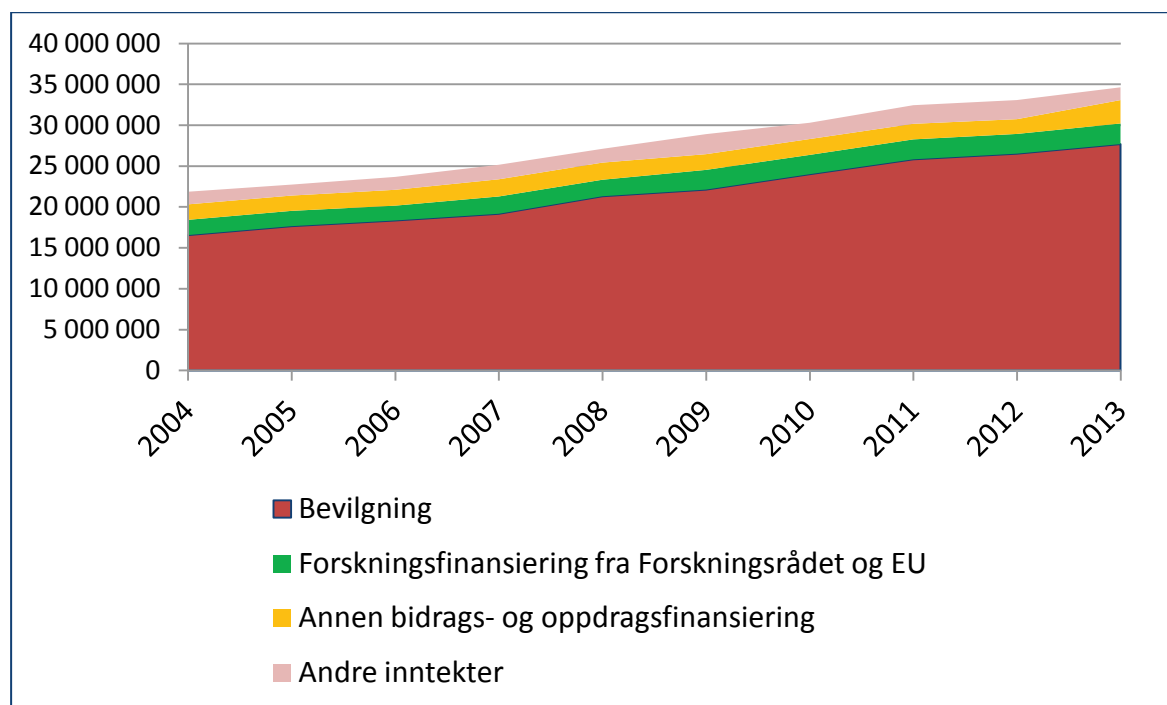
Sammenlignet med andre land henter norske institusjoner inn lite fra konkurransearenaer. I Sverige henter universitetene inn 17 pst. fra nasjonale forskningsråd og 4,5 pst. fra EU (2012-tall); i Danmark henter de inn 22 pst. fra offentlige kilder utenom direktebevilgningen og fire pst. fra EU (2011-tall).

Tallene er ikke uten videre sammenlignbare, da f. eks. Danmark har en binær sektor med klart skille mellom universiteter og høyskoler, mens andre, inkludert Norge og Sverige har en integrert sektor. Tas høyskolene med, bidrar det til å dra opp andelen grunnbevilgning, da disse har mindre ekstern (forsknings)finansiering enn universitetene. Det er likevel grunn til å anta at Norge ligger i den høyere enden av skalaen selv korrigert for høyskolene. Alle de norske universitetene har en høyere andel grunnbevilgning enn gjennomsnittet for universitetene i Danmark og Sverige.

Inntekter fra NFR og EU er fra 2004 til 2013 redusert som andel av UH-sektorens total bevilgning, jf. Figur 6.8. Grunnbevilgningen har økt fra 74 pst. til 77 pst., og forklarer det meste av den nominelle veksten i sektorens bevilgninger. Samtidig har Forskningsrådets totalbudsjett vokst betydelig i samme periode, slik at universiteter og høyskolars relative andel av Forskningsrådets bevilgning er lavere enn i 2004.

¹⁸ Tallet inkluderer også bevilgning til SFI og FME-sentre, men disse bevilgningene er langt mindre enn SFF-bevilgningen.

Figur 6.8 : Inntekter fordelt på inntektskilde (statlige institusjoner)



Forskningsrådet skal betjene alle forskningsutførende sektorer, og deler av rådets virkemiddelapparat er lite relevant for UH-sektoren, for eksempel *Brukerstyrte innovasjonsprogrammer*, som særlig er rettet mot næringslivet. Likevel tyder tallene på at det er rom for å øke UH-sektorens andel av bevilgningene dersom flere hadde søkt. Andelen faglige ansatte som søker varierer mye mellom institusjoner og institusjonstyper. Ved enkelte høyskoler er det nesten ingen som søker Forskningsrådet om midler. Selv ved de store universitetene er det mange forskere som ikke søker.

Det er mye debatt om hvor styrt forskningen innenfor programmene er. Departementene og Forskningsrådet vil hevde at det er rom for mye fri forskning også i programmene, mens institusjonene og enkeltforskere opplever at det er for mye bindinger på midlene. Hvorvidt det forhindrer at de beste søker midler innenfor programmene, er vanskelig å si. Men interessen for å søke FriPro er langt større enn interessen for å søke programmene. Dette kan skyldes at det "alltid" er mulig å søke FriPro, om søknadene ikke får penger fra programmene. Mens universitetene sendte nesten 1 700 søknader til FriPro i 2012 og 2013, var tilsvarende tall for de to største programtypene (handlingsrettede og store programmer) ca. 1 100. Innvilgelsen i FriPro var elleve pst., mens den i de to andre programtypene var henholdsvis 26 og 35 pst. Det betyr at mange høyt rangerte prosjektsøknader ikke når opp i FriPro grunnet begrensninger i tilgjengelige midler. Forskningsrådet og universitetene har ved tre anledninger gått sammen om et spleiselag for å utvide rammen for FriPro. Disse fellesløftene innebærer at universitetene forplikter seg til å bruke av egne midler (grunnbevilgningen) til å finansiere prosjekter som får toppkarakter av de eksterne vurderingspanelene. Flere forskere mottar dermed midler enn det ville vært rom for innenfor Forskningsrådets FriPro-ramme alene.

Det er også viktig å ta med seg at forholdet mellom grunnbevilgning og ekstern finansiering (primært konkurransearenaer) varierer svært mye mellom fag og fakulteter. Jevnt over har MED-NAT-miljøene betydelig høyere andel ekstern finansiering enn HUM-SAM-miljøene. Dette skyldes i hovedsak innretningen på de eksisterende konkurransearenaene, der det er flere programmer og høyere bevilgninger til MED-NAT-forskning. Både Horisont2020 og

den norske langtidsplanen viderefører faglige satsinger som i hovedsak retter seg inn mot MED-NAT-miljøer. Dette påvirker sannsynligvis kapasiteten til å søke på programmer, dersom det i hovedsak er potensial for å øke inntekter fra konkurransearenaer i fagmiljøer som allerede er svært konkurranseutsatt.

Det er stor forskjell mellom institusjoner og institusjonstyper når det gjelder andelen midler de henter ut fra konkurransearenaer. De tre største universitetene mottok 73 pst. av Forskningsrådets tildelinger til UH-sektoren i 2013. Tilsvarende tall for høyskolene var snau sju pst. Høyskolenes lave andel skyldes dels at de søker lite, dels av de taper i konkurransen om midler, og dels at det er begrensede midler i de særlig relevante programmene for høyskolene, for eksempel innenfor forskning på og i profesjonene.

6.7.2 Konkurransarenaer innenfor høyere utdanning

Innenfor høyere utdanning er det i Norge kun én relevant konkurransearena – Sentre for Fremragende utdanning (SFU), som administreres av NOKUT. Målet med ordningen er å skape oppmerksomhet rundt utdanning og pedagogisk nyvinning. Sentrene ”skal tildeles miljøer som allerede kan oppvise fremragende kvalitet og innovativ praksis i utdanningen. Et viktig krav til sentrene er formidling av oppnådde resultater og kunnskapsspredning. Sentrene må ha tydelige planer for videreutvikling og innovasjon.”¹⁹ SFU-ordningen har fra 2013 fire sentre med bevilgning fra KD på 20 mill. kroner (2015):

- [bioCEED \(Senter for fremragende utdanning i biologi\)](#), samarbeid mellom UiB, UNIS og Havforskningsinstituttet
- [CEMPE \(Centre of Excellence in Music Performance Education\)](#), NMH
- [MatRIC \(Centre for Research, Innovation and Coordination of Mathematics Teaching\)](#), UiA
- [ProTed \(Centre for Professional Learning in Teacher Education\)](#), samarbeid mellom UiO og UiT

Ordningen er for ny i Norge til at den er evaluert, men erfaringen fra utlysingsrunden tilsier ifølge NOKUT at mobilisering innenfor en rekke fagmiljøer ga betydelig oppmerksomhet om utdanningskvalitet, også ved institusjoner og fagmiljøer som ikke fikk tildelt senterstatus.

Erfaringene fra lignende ordninger i utlandet er noe varierende. Finland har hatt en SFU-ordning siden 1994, der 20 SFUer utnevnes hvert tredje år. England opprettet 74 SFUer i 2005-06, som fikk støtte i fem år, Sverige utnevnte fem SFUer i 2007. I Sverige fulgte det ikke ekstra midler til de som fikk status som SFUer. Dette førte til at ordningen ble avviklet, grunnet få søkere andre gangen SFUene ble utlyst. I Finland og England følger det substansielle midler med statusen som SFU (Raaheim og Karjalainen, 2011).

I England representerte SFU-ordningen det største finansieringsinitiativet til læring og undervisning, med £315 mill. fordelt på 74 sentre fra 2005-06 til 2009-10. Ordningen ble avviklet etter en kritisk rapport i 2011. Evalueringer av erfaringene i England viser at pengene var delt ut raskt, uten en omfattende prosess, og at det var uklare mål for hva som skulle oppnås med bevilgningene. Mye tyder også på at man mislyktes i å heve statusen til læring og undervisning og i å formidle gode lærings- og utdanningspraksiser til sektoren. Den langsiktige effekten av programmet er i hovedsak i det vitenskapelige personalet og de institusjonene som har internalisert SFU utviklingen ved institusjonen og har fortsatt å støtte innovasjon og utvikling i læring og undervisning (SQW 2011).

¹⁹ Beskrivelse av ordningen på NOKUTs hjemmeside

<http://www.nokut.no/universities-and-university-colleges/centres-of-excellence-in-higher-education/>

En evaluering av ordningen i Finland i 2010 oppsummerer at SFU-ordningen har gitt økt oppmerksomhet og prestisje knyttet til undervisning, og i noen grad har påvirket institusjonenes utviklingsstrategier. Samtidig er det ikke ved alle miljøer mulig å finne at sentrene har hatt effekt utenfor de miljøene som har fått slike (Raaheim og Karjalainen 2011, s. 16).

Samlet viser evalueringene at det er vanskelig å måle effekten på det videre lærings- og utdanningsmiljøet, men en tydelig effekt er økt oppmerksomhet om undervisning, og økt kompetanse hos de faglige ansatte. NOKUT har tatt med seg erfaringer fra disse tre landene ved etablering av ordningen i Norge.

Det er andre muligheter for å utvikle en konkurransearena innenfor utdanning som så langt ikke er forsøkt i Norge. Blant annet kan det etableres en konkurranse om studieplasser, der institusjoner søker om å få etablere et fagmiljø eller utvide eksisterende fagmiljø, og får tildelt midler til studieplasser i en periode (lignende finansiering av rekrutteringsstillinger gjennom Forskningsrådet). En slik modell vil kunne innebære at institusjonene i større grad enn i dag dokumenterer at de har vurdert søkergrunnlag, faglig kompetanse i staben, og arbeidsmarked for ferdige kandidater (nasjonalt og/eller regionalt) før de får tildelt midler til å utvide opptaket. Modellen vil kreve noe mer ressurser i KD i forbindelse med vurdering av søknader fra institusjonene, men bør være håndterbar innenfor det arbeidet som allerede foregår med det årlige budsjettet. En utfordring som må vurderes nærmere er knyttet til midlertidighet dersom studieplasser kun skal tildeles for en periode. Det vil for mange institusjoner være krevende å håndtere lønnsforpliktelser dersom en del av budsjettbevilgningen faller bort, og det er risiko for at antallet midlertidig ansatte i sektoren vil kunne øke. Se for øvrig relevant tekst om en tilstøtende modell beskrevet under punkt 6.4.3.

6.7.3 Ekspertgruppens anbefalinger

Ekspertgruppen anbefaler økte ressurser til virkemidler for fremragende miljøer, både for utdanning og forskning. Videre mener gruppen at virkemidlene bør utvikles til å stimulere samspill mellom forskningskvalitet og utdanningskvalitet.

De gode vurderingene mange av de avslåtte søknadene til FriPro får, tyder på at det stadig er rom for å utvide dette virkemidlet. FriPro når forskere innenfor alle fagmiljøer, men er først og fremst rettet mot enkeltforskeren.

Evalueringen av SFF-ordningen viser at denne har vært svært vellykket når det gjelder å øke den internasjonale synligheten av norsk forskning, og disse forskningsmiljøenes attraktivitet.

I lys av mandatets oppmerksomhet mot å løfte noen miljøer til å bli verdensledende, vil en styrking av SFF-ordningen kunne være et virkemiddel for å nå dette målet. Statistikken viser at SFF-miljøer har gjennomslag i søknader til ERC, og en økning av antallet sentre kan kombineres med krav om tildeling innebærer EU-søknad. En slik ordning bidrar til å bygge opp gode norske fagmiljøer, samtidig som institusjonene blir ansvarlige for å følge opp ambisjonene i EU-strategien.

Ekspertgruppen anbefaler å styrke programmer i Forskningsrådet med kvalitet som viktigste tildelingskriterier og UH-sektoren som viktigste mottaker. Det betyr økning i SFF-ordningen, styrking av FriPro, og ev. etablering av et virkemiddel som ligger mellom disse både med hensyn på bevilgningens størrelse og varighet. Dvs. et virkemiddel som støtter fagmiljøer/forskergrupper, og ikke den individuelle forsker eller de store senterdannelsene. Innenfor styrkingen av kvalitetsvirkemidlene bør det også finnes rom for å øke støtten til yngre lovende forskere. Ekspertgruppen er opptatt av å bevare institusjonenes strategiske handlingsrom, og har derfor tidligere frarådet å flytte midler fra grunnbevilgningen til

Forskningsrådet. Gruppen anbefaler derfor at den varslede veksten i framtidige forskningsbevilgninger kanaliseres bl.a. til disse virkemidlene i Forskningsrådet. Ekspertgruppen vil påpeke at forslaget om å gi to kroner per mottatt krone fra ERC innenfor en åpen ramme innebærer en vridning av fordelingen også gjennom kanal 1 mot kvalitet.

Etter ekspertgruppens vurdering er fellesløftene gode eksempler på fruktbart samvirke mellom kanal 1 og kanal 2. En del av institusjonens grunnbevilgning blir gjort til gjenstand for en ekstern kvalitetsvurdering, uten at institusjonen risikerer å tape de midlene den går inn i fellesløftet med. Samtidig oppnår flere forskere finansiering av høyt rangerte prosjekter. Ekspertgruppen vil oppfordre Forskningsrådet og institusjonene til å fortsette praksisen med fellesløft.

Ekspertgruppen er også opptatt av at vilkårene for forskningen på og i profesjonene styrkes. Andelen eldre i befolkningen vil øke sterkt de kommende tiårene. For å opprettholde og videreutvikle et økonomisk bærekraftig offentlig tjenestetilbud av høy kvalitet vil profesjonsforskning stå sentralt. Denne forskningen utføres bl.a. i tilknytning til de store profesjonsutdanningene ved høyskolene og de nye universitetene. Ekspertgruppen anbefaler at deler av veksten i de framtidige forskningsbevilgningene innrettes mot å styrke Forskningsrådets virkemiddelapparat for forskning på og i profesjonsfagene. Videre ser ekspertgruppen at virkemidler innenfor regional innovasjon og utvikling er viktige å videreføre og styrke, som Regionale Forskningsfond (RFF). RFF støtter opp under regionens prioriterte innsatsområder. Innenfor disse områdene skal de også bidra til langsiktig, grunnleggende kompetansebygging i relevante forskningsmiljøer. Målet er å utvikle gode og konkurransedyktige forskningsmiljøer i alle fylker. Fondene skal dessuten møte regionenes FoU-behov gjennom å støtte FoU-prosjekter initiert av bedrifter, offentlige virksomheter, inkludert universiteter, høyskoler og forskningsmiljøer.

Ekspertgruppen er positiv til en konkurransearena innenfor høyere utdanning, og mener dette kan være viktig for å heve statusen til utdanning internt ved institusjoner, og for å spre *best practice* på utdanningssiden. Det er for tidlig å si noe om resultatene av dagens norske SFU-ordning, og erfaringene fra andre land er delte. Samtidig er det usikkert om det er mulig å overføre erfaringer fra et senter innenfor et bestemt fagmiljø til generell utdanning innenfor andre fagmiljøer (*best practice*). Ekspertgruppen anbefaler at KD og NOKUT vurderer å utvide ordningen noe, men i stedet for helt åpne utlysninger knytter sentrene til konkrete fagområder der det vil kunne være mulig å spre kunnskap om pedagogiske nyvinninger på tvers av et fagområde. Det anbefales videre at man nøye gjennomgår kvalitetskriteriene for denne typen ordninger for å sikre transparente kvalitetskriterier dersom det skal opprettes flere sentre.

Samtidig ønsker gruppen at eksellens innenfor forskning og utdanning kobles tettere sammen, for eksempel ved at det knyttes krav til masterutdanning ved tildeling av SFFer, eller at det opprettes sentre med tverrgående ansvar innenfor utdanning og forskning (SFFU). Slike sentre kan innebære at sterke forskningsmiljøer tar med seg og vektlegger forskningsbasert utdanning, men med et annet mål om utdanningskvalitet enn SFU, som primært er rettet mot undervisningskvalitet og pedagogiske nyvinninger.

Ekspertgruppen anbefaler videre at departementet etablerer en åpnere konkurranse ved tildeling av nye studieplasser. Dette kan innebære at institusjonene i sine årlige søknader til departementet presiserer hvilke fag de ønsker og har kapasitet til å opprette/utvide/nedlegge, men i større grad må orientere om egen vurdering av søkergrunnlag, faglige kvalifikasjoner og arbeidslivsrelevans i en slik søknad.

7 Andre anbefalinger

En finansieringsmodell for UH-sektoren vil ikke løse alle utfordringer som sektoren står overfor. På flere områder er andre virkemidler like viktige eller viktigere. Det gjelder også for enkelte av punktene i mandatet til ekspertgruppen.

7.1 Kvalitet i utdanningen

Mandatet vektlegger at finansieringsmodellen skal stimulere til utvikling av kvalitet i utdanning og ekspertgruppen anbefaler endringer for å stimulere til bedre gjennomstrømning, mindre frafall og utvikling av kvaliteten, jf. beskrivelsen av hovedmodell i kap 6.

En finansieringsmodell vil imidlertid ikke kunne løse alle utfordringer knyttet til utdanningskvalitet. Det er mye som tilsier at andre virkemidler enn finansiering er sentrale, for eksempel institusjonsstruktur, lov og forskrifter og ledelse ved institusjonene. Eksempler på kvalitetsaspekter som ikke lett kan knyttes til finansiering, og derfor best oppnås gjennom andre styringsvirkemidler, er læringsutbytte og faglig nivå ved utdanninger som tilbys. Institusjonene har egne kvalitetssikringssystemer, og det er stor oppmerksomhet rundt kvalitetskultur. I tillegg er det oppmerksomhet på resultater av utdanning og da særlig læringsutbyttet som blant annet er definert gjennom kvalifikasjonsrammeverket. Ekspertgruppen mener likevel det i dag ikke er tilstrekkelige mekanismer til å sikre faglig høyt nok nivå.

Gjennom endringene i Kvalitetsreformen er det lagt et stort ansvar på institusjonene for kvalitetssikring av utdanningsprogrammene. I tillegg er NOKUTs oppgave å være både kvalitetssikrer og –utvikler. NOKUT har i sin tilsynspraksis til nå brukt mye ressurser på akkreditering av nye studier og institusjoner, og det har i liten grad vært tilsyn med igangværende programmer. NOKUT har signalisert et ønske om å dreie ressursene i tilsynsarbeidet mot eksisterende virksomhet og eksisterende studietilbud. Mer av dette skal være målrettede tilsyn enn tilfellet er i dag.

Det er viktig at NOKUT sørger for at ny utdanning holder tilstrekkelig kvalitet, gjennom sitt akkrediteringsmandat. Ekspertgruppen er enig i at NOKUT bør utvide tilsynsvirksomheten til i større grad å se på eksisterende institusjoner og studietilbud, slik at det blir mer tilsyn og informasjon om denne delen av sektoren enn i dag. Et aktivt og relevant tilsynsorgan vil også virke kvalitetsstimulerende på aktørene i sektoren.

Ekspertgruppen vil også peke på at et sterkt kvantitetsinsentiv knyttet til studiepoeng i finansieringsmodellen, kan ha flere effekter. Sannsynligheten for at negative og uintenderte effekter inntreffer er imidlertid svakere dersom det samtidig er gode kvalitets-sikringssystemer. Kvalitetssikringssystemene er derfor sentrale for å sikre en minstekvalitet.

Ekspertgruppen mener også det er behov for større grad av koordinering av ulike styringsaktører. Det vises til kap. 6.6 om avtaler. For at utviklingsavtalene ikke skal øke byråkratiet, betyr det at ulike aktører må samordne aktivitet og se på mulighetene for rasjonalisering. NOKUT og Forskningsrådet har startet et arbeid med koordinering av aktiviteter, som kan videreutvikles.

Analysen av karakterbruk (SØF) viser at det er tydelige forskjeller i praksis med karaktersetting. UHRs utdanningsutvalg har som en oppfølging av SØF-rapporten, satt ned en arbeidsgruppe som skal vurdere ulike sensurordninger, herunder bruk av ekstern sensur, sensorsamlinger og forholdet til institusjonenes kvalitetssystemer, og utrede de ulike ordningenes økonomiske og budsjettmessige konsekvenser. Ekspertgruppen mener dette er et viktig arbeid for å videreutvikle gode kvalitetssikringsmekanismer ved institusjonene. Det er

grunn til å tro at nasjonal koordinering vil være hensiktsmessig, og at dagens system med ekstern sensur kan videreutvikles i så måte.

Ekspertgruppen mener det er viktig med formaliserte ordninger som vektlegger at kravene til studentenes kunnskaper holder et visst nivå. Økt grad av samhandling på tvers mellom ulike aktører mht. vurdering og sensur kan sikre dette. Kunnskapsdepartementet har signalisert en prøveordning med nasjonale deksamener (innenfor matematikk) i profesjonsfagene sykepleie, revisjon og lærer. Gruppen støtter at man tester nasjonale eksamener som virkemiddel der det er naturlig å stille felles kompetansekrav, og mener resultatene fra slike eksamener gir nyttig informasjon som bør kunne analyseres videre.

Den nasjonale studentundersøkelsen, Studiebarometeret, utføres av NOKUT på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet. Studiebarometeret.no er en nettportal som viser studentenes subjektive oppfatning om studiekvalitet i studieprogrammer som tilbys ved norske universiteter og høyskoler. Formålet med nettportalen er å gi enkel og brukervennlig informasjon om opplevd studiekvalitet, og bidra til å styrke arbeidet med kvalitetsutvikling i høyere utdanning. Resultater fra undersøkelsen ble første gang publisert i februar 2014, og vil publiseres årlig.

Det er noen svakheter i markedet som styrer utdanningsvalg (jf. kap. 4.1.3). Diagnosen peker på at det bør være mye å tjene på gi studentene mer og bedre informasjon før de tar sine studievalg, samt se nærmere på hva som styrer utviklingen av studietilbudet ved institusjonene. Også andre aktører har interesse av informasjon om kvalitet og læringsutbytte i høyere utdanning, ikke minst arbeidsgivere, politiske myndigheter og institusjonene selv. I dag har vi flere informasjonsportalportaler (Utdanning.no, Studiebarometeret og DBH) der studiesøkende og andre interesserte kan finne informasjon. Ekspertgruppen mener det ville være hensiktsmessig å se på løsningene og videreutvikle disse i retning av en portal som gir lett tilgang til informasjon om faglig innhold, fagmiljøets resultater, og arbeidslivsrelevans ved universiteter og høyskoler – tilsvarende Skoleporten for grunnopplæringen og CRISTin for forskning. Ekspertgruppen mener det bør være et hensiktsmessig system for studieinformasjon til søkere (inkludert opptaks- og studenttall, kandidattall (frafall), arbeidsmarkedsutfall), der også institusjonene gir en vurdering av relevans. En slik portal kan også forventes å gi insentiveffekter på institusjonsnivå og være nyttig i departementets styringsdialog.

7.2 Studiefinansieringen

En viktig motivasjon for dagens finansieringssystem var å øke gjennomstrømmingen ved å få opp produksjonen av studiepoeng. Utviklingen indikerer klart at kvantitetsinsentivet har virket. Samtidig med endringer i institusjonenes finansieringsmodell ble studiefinansieringen endret. Studentene har et tilsvarende gjennomstrømningsinsentiv, ved at all støtte utbetales som lån, og deler av lånet omgjøres til stipend ved bestått eksamen (avlagte studiepoeng). Det er grunn til å tro at insentivene både for studenter og institusjoner har en effekt. Mekanismene bak effektene er imidlertid forskjellige. Mens et kvantitetsinsentiv for institusjonene kan føre til et svekket kvalitetsfokus (dersom det ikke også er andre insentiver eller virkemidler), vil det for studentene gi et entydig insentiv til å fullføre og bestå. En mulig modell innebærer derfor å styrke kvantitetsinsentivet til studentene og svekke det for institusjonene, og oppnå samme effekt, men med mindre disinsentiver for kvalitet hos institusjonene.

Ekspertgruppen anbefaler at regjeringen vurderer en justering av studiefinansieringen, ved at det etableres et tilleggsinsentiv for fullføring av hele grader. Dette forslaget vil sammen med en tilsvarende endring i institusjonenes finansiering bidra til at det blir mindre attraktivt med mange studenter i systemet (kvantitet) uten at disse avlegger en grad. Et tilnærmet

provenynøytralt alternativ innebærer å knytte en tilsvarende andel som i institusjonenes finansiering (om lag ti pst.) av studiefinansieringen til fullføring av en grad, og at dette konverteres fra lån til stipend lik dagens ordning, men først etter at graden er avlagt. Dersom regjeringen ønsker å styrke studiefinansieringen bør det vurderes en gjennomføringsbonus som minner om hovedfagsavskrivningen som var i systemet tidligere. Dette kan foregå ved at studenten få omgjort en større del av lånet til stipend for fullført grad etter normert tid. Det er naturlig å vurdere om ordningen skal være normert tid pluss et semester for å unngå å straffe enkeltstudenter for eksterne hendelser de ikke har kontroll over (sykdom osv.).

7.3 SkatteFUNN

Ekspertgruppen mener det er viktig å forsterke virkemidlene for samarbeid mellom næringsliv og FoU-institusjonene. For at det skal oppnås et godt samarbeid med næringslivet kreves det blant annet at det er insentiver for samarbeid av god kvalitet for begge aktører. Godt samspill er relevant der det er felles interesser mellom sektorene, og/eller der det er samfunnsinteresser som er tjent med samarbeid. SkatteFUNN er en skattefradragsordning som ble opprettet i 2002 for å stimulere til økt innsats på forsknings- og utviklingsprosjekter i næringslivet. Gjennom SkatteFUNN kan små og mellomstore bedrifter få 20 pst. av prosjektkostnadene som skattefradrag gjennom skatteoppgjøret. Store bedrifter kan få 18 pst. fradrag av prosjektkostnadene. Bedriftene kan også få fradrag ved kjøp av FoU-tjenester fra godkjente FoU-institusjoner eller andre kompetansemiljøer.

Anslåtte skatteutgifter/provenytap i SkatteFUNN i 2014 er 2 170 mill. kroner. Anslaget for 2015 er 2 350 mill. kroner. Av totale fradrag på 1,39 mrd. kroner i 2012 var om lag 100 mill. kroner knyttet til innkjøpt FoU. Dette beløpet har vært stabilt rundt 100 mill. kroner de siste fem årene.

Ekspertgruppen anbefaler en endring av SkatteFUNN-ordningen for å styrke samarbeid mellom næringsliv og UH-sektoren og instituttsektoren. Det foreslås:

- Å skille ut den delen av SkatteFUNN som dreier seg om samarbeid mellom næringsliv og FoU-institusjoner (UH/institutt), og gjøre om denne delen fra en fradragsordning til en rammestyrte tilskuddsordning på utgiftssiden på statsbudsjettet.
- At satsen for tilskudd økes fra dagens fradragssats på 20 pst. til 40 pst.

Forslaget er ikke en del av endringene i selve finansieringssystemet for UH-sektoren, men er et virkemiddel som vil stimulere bedriftene til å satse på forskning og utvikling i samarbeid med universiteter, høyskoler og institutter. Forslaget må ses i sammenheng med andre virkemidler for formidling og samarbeid.

Dagens fradragsordning er en rettighetsbasert ordning der alle prosjekter som oppfyller kriteriene i skattelovens § 16-40 med forskrift, gis støtte. Støttebeløpet overføres via skattemyndighetene, enten som fradrag i utliknet skatt eller utbetalt ved avregningsoppgjøret etter skattebetalingsloven. Om lag 80 pst. av støtten gis i dag som utbetalinger (tilskudd) til foretak som ikke er i skatteposisjon.

SkatteFUNN administreres av Norges forskningsråd, i samarbeid med Innovasjon Norge og Skatteetaten. Innovasjon Norge gjør en første vurdering av SkatteFUNN-søknaden før den sendes videre til Forskningsrådet. Forskningsrådet gjør en faglig vurdering av innholdet og kvaliteten i prosjektet, og avgjør om det oppfyller kriteriene for SkatteFUNN, slik at bedriften kan kreve skattefradrag for kostnadene i prosjektet. Skatteetaten vurderer og avgjør bedriftens innsendte krav om skattefradrag for SkatteFUNN-prosjektet, basert på revisorattesterte kostnader knyttet til godkjente og gjennomførte aktiviteter i SkatteFUNN. En godkjenning av

en FoU-institusjon i SkatteFUNN vil gjelde for tre år (fra godkjenningsdato og tre kalenderår i tillegg til godkjenningsåret).

Ordningen er evaluert flere ganger tidligere. Både ordningens virkning på næringslivets FoU-innsats og de administrative sidene av ordningen er vurdert. Evalueringene viser at SkatteFUNN har positiv innvirkning på bedriftenes FoU-innsats. Effekten på samarbeidet mellom bedriftene og forskningsmiljøene er ikke så klar. En evaluering gjort av Statistisk sentralbyrå (SSB) viser at sannsynligheten for å begynne med eksternt samarbeid for bedriftene bare har økt svakt etter innføringen av SkatteFUNN-ordningen. (Statistisk sentralbyrå 2008).

De administrative kostnadene ved ordningen er lave, men en undersøkelse i forbindelse med SSBs evaluering viser at mange brukere mente det er uheldig at flere ulike etater er involvert i arbeidet. I tillegg mente om lag 60 pst. av foretakene i undersøkelsen at utbetalingene burde skje tidligere.

Senter for statlig økonomistyring (nå Direktoratet for økonomistyring) anbefalte i sin evaluering i 2006 en omlegging til en tilskuddsordning som en løsning på flere av problemene i ordningen (Senter for statlig økonomistyring 2006). En slik omlegging vil innebære en administrativ forenkling ettersom Skatteetaten kobles ut, samtidig som foretakene vil motta støttebeløpet tidligere og på den måten innebære en likviditetsfordel. Et generelt argument for å benytte skatteinsentiver for å stimulere til FoU i stedet for direkte tilskudd, er at tiltaket da er et markedsbasert insentiv som ikke retter seg inn mot bestemte næringer, foretakstyper, regioner mv. Det er imidlertid et faktum at mesteparten av støtten i dag i realiteten blir gitt som tilskudd.

Ettersom ordningen i realiteten er en tilskuddsordning, anbefaler ekspertgruppen omgjøring av den delen av ordningen som gjelder samarbeid med FoU-institusjoner til statlig tilskudd. Dette kan ha positive virkninger for likviditet i bedriftene, hvis en legger til grunn at små bedrifter har utfordringer med finansiering. Ekspertutvalget mener en tilskuddsordning i så måte kan være en mer målrettet ordning for samarbeid, enn dagens generelle skattefradrag.

Ekspertgruppen mener at satsen for tilskudd bør økes fra dagens fradragssats på 20 pst. til 40 pst. Størrelsen på rammen for tilskuddet må fastsettes i statsbudsjettet, men kan eksempelvis foreslås satt til 500 mill. kroner. En økning av rammen er skalerbar. En tilskuddsordning bør administreres av Forskningsrådet alene, slik at sekretariatet der både godkjenner søknader og utbetaler tilskudd. Kontrollmekanismer må legges inn, for eksempel i form av stikkprøvekontroll. Kontrollmekanismene bør være enkle og ikke administrativt krevende og kostbare.

Ordningen er i dag generell og «open ended». Omgjøring til en rammestyrte tilskuddsordning, der tilskudd gis direkte til samarbeidsprosjekter med FoU-institusjoner, vil etter ekspertgruppens vurdering være en målrettet og treffsikker ordning, der en i større grad vil synliggjøre omfanget av den samlede støtten. En tilskuddsordning kan gjøres regelstyrt og rettighetsbasert, eller den kan utformes som en ordinær søknadsbasert tilskuddsordning.

Etablering av en ny tilskuddsordning som en lukket og rammestyrte ordning, vil bety at administrator av ordningen må vurdere hvilke prosjekter som skal få støtte. Det må da gjøres en vurdering basert på faglige kriterier. Kun de beste prosjektene vil da få støtte. Hvis rammen nås i løpet av budsjettåret, kan det dannes «kø» av prosjekter som likevel oppfyller faglige kriterier. Ordningen kan også utformes slik at satsen reduseres per prosjekt hvis rammen nås. Dette gir i så fall mindre forutsigbarhet for bedriftene og FoU-institusjonene. Prioriteringen og vurderingen av hvilke prosjekter som skal få støtte kan innebære en administrativ kostnad for administrator (til forskjell fra dagens ordning) ved at

Forskningsrådet da må «plukke vinnere.» Imidlertid kan tilskudd også tildeles i den rekkefølge søknadene kommer inn, slik at en unngår at Forskningsrådet må prioritere prosjekter.

Ekspertgruppen mener det er mest hensiktsmessig om tilskuddet gjelder både samarbeid med UH-sektor og innkjøp fra godkjente FoU-institusjoner. To ulike innretninger av tilskuddet kan skape insentiver til å velge private eller offentlige institusjoner (ut fra hva som virker mest gunstig). I tillegg kan det virke kompliserende for bedrifter som ikke kjenner de to ordningene godt.

7.4 Oppsummering

Ekspertgruppen mener det i dag ikke er tilstrekkelige mekanismer til å sikre faglig høyt nok nivå. En potensielt alvorlig uintendert effekt av et resultatbasert finansieringssystem med sterke kvantitetsinsentiver er redusert faglig nivå. Det er ikke dokumentert en slik effekt av dagens finansieringssystem, men ekspertgruppen mener det er behov for å styrke NOKUTs tilsynspraksis for å få flere målrettede tilsyn med igangværende programmer og større grad av koordinering av ulike styringsaktører. Det er også grunn til å tro at økt samhandling på tvers mht. faglig vurdering og sensur vil bidra til å sikre faglig nivå.

Ekspertgruppen mener også at samfunnet er tjent med én informasjonsportal som gir studiesøkende og andre interesserte lett tilgjengelig informasjon om studietilbudene og annen informasjon som er relevant for å ta gode utdanningsvalg. I dag finnes flere slike portaler med ulike formål. Informasjon gjennom én portal kan på en bedre måte korrigere svakhetene i markedet som styrer utdanningsvalg.

Ekspertgruppen har i framtidig finansieringssystem anbefalt kandidater som insentiv for institusjonene. Dette skal stimulere institusjonene til å gi høy kvalitet på utdanningen slik at studentene fullfører. Ekspertgruppen anbefaler at regjeringen også vurderer en justering av studiefinansieringen, ved at det etableres et tilleggsinsentiv for fullføring av hele grader. Dette vil gjøre det mer attraktivt for studentene å fullføre.

Ekspertgruppen mener det er viktig å forsterke virkemidlene for samarbeid mellom næringsliv og FoU-institusjonene, og at det må være insentiver for samarbeid av god kvalitet for begge aktører. I framtidig finansieringsmodell anbefaler ekspertgruppen blant annet innføring av utviklingsavtaler som vil gi et sterkere insentiv til UH-institusjonene for samarbeid. For å stimulere næringslivets samarbeid med FoU-institusjoner sterkere, foreslår ekspertgruppen å styrke den delen av SkatteFUNN-ordningen som er rettet mot UH-sektoren.

8 Antatte virkninger av ny modell

8.1 Måloppnåelse relatert til mandatet

Utdanning

Oppsummeres mandatets punkter om utdanning, skal modellen medvirke til:

- kvalifiserte kandidater på høyt faglig nivå
- tilgang til godt kvalifiserte kandidater over hele landet (relevans)
- god gjennomstrømming med høy utdanningskvalitet
- redusert frafall
- kvalitet i bredde og spiss
- å styrke internasjonalt samarbeid og samhandling.

Kvalitet i utdanning er et komplekst begrep, som rommer flere dimensjoner. Ekspertgruppen viser til drøfting og virkemidler presentert i tidligere kapitler, og vil peke på følgende elementer i modellen som medvirker til å styrke kvalitet i utdanning:

- en romslig basisbevilgning (i gjennomsnitt 70 pst.) med rom for strategiske prioriteringer for institusjonene
- resultatbasert finansiering knyttet til studiepoeng
- resultatbasert finansiering knyttet til kandidater, doktorgradskandidater
- resultatbasert indikator knyttet til studentutveksling
- resultatbasert uttelling for inntekter fra europeiske utdanningsprogrammer
- konkurransearenaer med større vekt på utdanningsdelen, jf. sentre for fremragende forskning og utdanning og mulighet for større konkurranse om studieplasser
- kvalitets- og profilavtaler der utdanningskvalitet er et av områdene hvor institusjonene vil forventes å skissere måloppnåelse, og etter avtaleperioden bli målt på denne.

I tillegg er det i kap. 7 skissert ikke-finansielle virkemidler som er viktige for å sikre utdanningskvalitet i et system der institusjonene har stor faglig autonomi; inkludert tilsyn, sensur, fagevalueringer og studiefinansiering.

Forskning

Oppsummeres mandatets punkter om forskning, skal modellen medvirke til:

- utvikling av kvalitet i bredden av forskningen
- at noen miljøer er og blir verdensledende
- å styrke internasjonalt samarbeid
- innovasjon og gjennombruddsforskning.

Elementer i modellen som medvirker til dette:

- en romslig basisbevilgning (i gjennomsnitt 70 pst.) med rom for strategiske prioriteringer for institusjonene.
- en samlet grunnbevilgning (ikke særskilte bevilgning til forskning og utdanning), der institusjonene har ansvar for kobling mellom utdanning og forskning
- resultatbasert finansiering knyttet til publisering (kvalitet i bredden), men med sterkere vektning av Nivå 2-publikasjoner (spiss)
- utredning av mulighet for indikator for siteringer (gjennombruddsforskning)

- resultatbasert uttelling for inntekter fra EU og ERC, der ERC er vektet høyere enn andre inntekter (internasjonalt samarbeid, verdensledende miljøer)
- uttelling for ansattmobilitet (internasjonalt samarbeid).

Formidling og samspill med andre sektorer

Oppsummeres mandatets punkter om formidling og samspill med omverdenen, skal modellen medvirke til:

- økt formidling og kunnskapsoverføring knyttet til regional og nasjonal verdiskaping
- stimulere til innovasjon
- godt samspill mellom universitets- og høyskolesektoren og næringslivet, samt samarbeidspartnere i helse- og instituttsektoren.

Ekspertgruppen har vurdert at dette er områder der det i hovedsak er andre virkemidler enn finansieringsindikatorer som virker best, dels fordi det dreier seg om aktivitet (ikke resultater), dels fordi det er krevende å finne fellesindikatorer som på en god måte treffer hele UH-sektoren. Følgende elementer i modellen vil medvirke til punktene ovenfor:

- en romslig basisbevilgning (i gjennomsnitt 70 pst.) med rom for strategiske prioriteringer for institusjonene
- kvalitets- og profilavtaler der profilering og samspill med andre sektorer er to av områdene hvor institusjonene vil forventes å skissere måloppnåelse, og etter avtaleperioden bli målt på denne.

I tillegg vises til andre virkemidler, inkludert forslag om omlegging av deler av SkatteFUNN-ordningen, omtalt i kap. 7, som vil stimulere bedriftene til å søke samarbeid med FoU-institusjoner.

8.2 Økonomiske og administrative konsekvenser

Ekspertgruppen er i mandatet bedt om å komme med et forslag som skal *kunne håndteres innenfor uendrede budsjetttrammer*, og som *ikke i seg selv krever bevilgningsendringer*.

Den direkte bevilgningen til universiteter og høyskoler er i budsjettet for 2015 om lag 30,9 mrd. kroner. Denne kan inndeles i 21,6 mrd. kroner i langsiktig og strategisk bevilgning (basis), 7,6 mrd. kroner basert på resultater innenfor utdanning (studiepoeng og utveksling), og 1,7 mrd. kroner i resultatbasert omfordeling av forskningsresultater (RBO), jf. Figur 3.1 .

Gruppen har vurdert at den mest hensiktsmessige modellen for implementering av en ny finansieringsmodell innebærer at dette gjøres med uendrede budsjetttrammer for hver enkelt institusjon i innføringsåret, slik det også ble gjort ved implementering av dagens modell i 2002. I og med at dagens budsjettnivå for den enkelte institusjon er et resultat av historiske beslutninger kombinert med uttelling på indikatorene i dagens finansieringssystem, vil en slik innføring både gi forutsigbarhet for institusjonene og ta hensyn til uttelling for oppnådde resultater i dagens finansieringssystem. For alternativet med nye indikatorer med omfordelingseffekt i innføringsåret vil ikke institusjonene kunne påvirke de indikatorene som blir lagt til grunn, ettersom datagrunnlaget for disse er fra to år tidligere, dvs. antagelig før en ny modell blir kjent.

Ekspertgruppens forslag betyr at institusjonene i innføringsåret får presentert et budsjett basert på beregninger med utgangspunkt i dagens finansieringssystem. Budsjettnivå i innføringsåret vil deretter bli et grunnlagsår for fordeling etter ny modell, som i det samme budsjettet presenteres med ulike komponenter innenfor gjeldende budsjettamme for den enkelte

institusjon. Justeringer mellom de ulike komponentene kalibreres mot basiskomponenten. For institusjoner der resultatelementene totalt utgjør en større andel enn i dagens bevilgning, vil dette innebære en redusert basiskomponent. For institusjoner der de utgjør mindre, vil basiskomponenten bli tilsvarende større.

Ekspertgruppen har lagt til grunn en modell der minst en like stor andel av bevilgningen er avhengig av resultater som i dagens modell (om lag 30 pst.). Det er stor variasjon i hvor stor andel av bevilgningen institusjonene mottar på bakgrunn av resultater, jf. Figur 6.3 og Figur 6.4 , og denne variasjonen vil videreføres i en ny modell. Det er særlig innplassering av studieprogram i nye kategorier som vil kunne påvirke størrelsen på basiskomponenten, ettersom studiepoengsindikatoren utgjør 22 pst. av samlet bevilgning.

Ekspertgruppen foreslår at følgende indikatorer videreføres med åpen budsjетtramme:

- avlagte studiepoeng
- utveksling.

Ekspertgruppen foreslår en ny indikator for avlagte grader (kandidater), med åpen budsjетtramme, som finansieres innenfor det som i dag er utdanningsinsentivet. Vekst på en slik kandidatindikator anslås å være lavere enn vekst i studiepoengsinsentivet, og åpen budsjетtramme her vil dermed ikke medføre bevilgningsøkninger. Det foreslås å inkludere avlagte ph.d.-grader i indikatoren for grader, også disse med åpen budsjетtramme. Dette vil kunne gi noe høyere bevilgningsnivå framover, men vekst i avlagte doktorgrader anses å være begrenset.

I tillegg har ekspertgruppen foreslått åpen budsjетtramme for følgende indikatorer

- EU-inntekter, åpen budsjетtramme begrunnes med mandatets klare krav om et sterkt insentiv for å konkurrere på europeiske arenaer, regjeringens strategi om økt returandel fra Horisont2020, og ønske om økt deltagelse i Erasmus+.
- ansattmobilitet, åpen budsjетtramme begrunnes med indikatorens beskjedne omfang, det anses at den bør ha stykkpris for å være håndterbar.

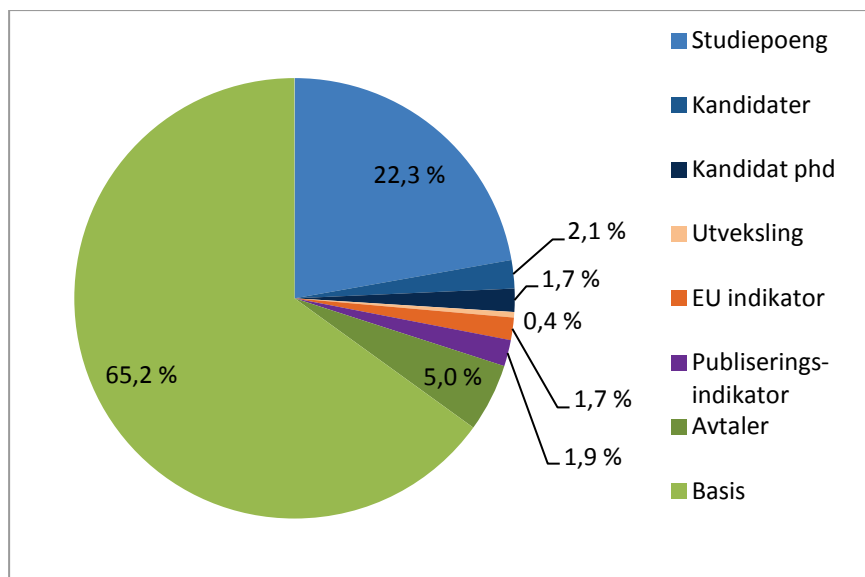
Ekspertgruppen foreslår at publiseringsindikatoren videreføres med lukket budsjетtramme og årlig omfordeling.

De nye indikatorene er av ekspertgruppen beregnet å utgjøre totalt 9,2 mrd. kroner, dvs. på samme nivå som kombinasjonen av resultatindikatorer i dagens modell.

Ekspertgruppen anbefaler at de ulike indikatorene pris- og lønnsjusteres årlig, i tråd med vanlige budsjетteringsprinsipper.

Fordeling av de nye komponentene på sektornivå illustreres i Figur 8.1

Figur 8.1 Fordeling av de nye komponentene på sektornivå, statlige og private universiteter og høyskoler. I figuren er en andel knyttet til avtaler skilt ut fra basis for å synliggjøre denne.



Nedenfor følger beskrivelse av behov for bevilgning til de ulike indikatorene.

Kandidatindikator

Ekspertgruppen anbefaler en kandidatindikator på 10 000 kroner per grad for avlagte grader på lavere nivå, og 30 000 kroner per grad for høyere nivå. I tillegg anbefales en sum for avlagt doktorgrad tilsvarende den som gis innenfor RBO i dagens modell, dvs. 340 000 kroner per doktorgrad.

Med utgangspunkt i avlagte grader i 2013 (siste år med datagrunnlag) anslås et behov for 636 mill. kroner til fordeling kandidater høyere og lavere grad, og 527 mill. kroner til fordeling for doktorgradskandidater. Det siste er om lag det samme som potten avsatt til doktorgradskandidater i dagens RBO (522 mill. kroner).

Utteksling og mobilitet

Det foreslås en mindre styrking av utvekslingsindikatoren, til 10 000 kroner per utvekslingsstudent. I tillegg foreslår ekspertgruppen en tilleggssats på 4 000 kroner for utreisende studenter som reiser ut i regi av Erasmus+. I budsjettet for 2015 ligger det til grunn 12 265 utvekslingsstudenter (2013), og en økning av sats gir dermed et behov på om lag 123 mill. kroner. Økt sats for Erasmus+ er noe vanskeligere å beregne, men anslått behov er på 22 mill. kroner. Totalt anslås et behov på 145 mill. kroner til studentutveksling.

En indikator for ansattmobilitet blant yngre forskere foreslås med sats på 20 000 kroner per utreisende forsker. Det er ikke i dag rapportering på slik aktivitet, og det er dermed vanskelig å anslå behovet. Gitt om lag 1 000 rapporterte utenlandsopphold, vil behovet være 20 mill. kroner i året. Dette er en såpass lav sum at det ikke er lagt inn i figuren ovenfor.

Studiepoeng

Ekspertgruppen har tatt utgangspunkt i at det i budsjettet for 2015 fordeles 7,6 mrd. kroner basert på resultater innenfor utdanning, og at kandidatindikatoren (636 mill. kroner) og utvekslingsindikatoren (145 mill. kroner) sammen med en studiepoengsindikator bør utgjøre om lag samme sum for å videreføre andelen av bevilgning som er basert på resultater. I en fordeling med fire kategorier og vekting 1 – 1,4 – 1,8 – 3,5 betyr det følgende fire kategorisatser:

		Vekting	Sats
1	Fag som i hovedsak er teoretiske	1	32 000
2	Utdannings- og velferdsfag, som krever praksis og i noen grad er rammeplanstyrte utdanninger	1,4	44 000
3	Fag som krever laboratorieundervisning eller er utstyrsintensive	1,8	58 000
4	Kliniske fag og utøvende kunstfag	3,5	112 000

Totalt innebærer dette at ekspertgruppen anbefaler å fordele om lag 6,8 mrd. kroner basert på uttelling for studiepoeng. I arbeidet har gruppen foretatt en grovmasket innplassering på fagnivå per institusjon (ikke på studieprogramnivå), for å gjøre en vurdering av hvordan nye kategorier vil slå ut i en studiepoengsindikator, jf. Figur 8.2 og Figur 8.3 . En finfordeling av studieprogrammer vil dermed kunne gi et noe endret utslag for enkeltinstitusjoner, sammenlignet med figuren, når departementet gjør en grundigere vurdering av hvor enkeltfag bør innplasseres.

Åpen budsjettramme for studiepoeng, kandidater og utveksling innebærer en anslått vekst i bevilgningsbehovet framover, knyttet til vekst i antall studenter. Dette innebærer imidlertid ingen endring fra dagens budsjettmodell for universiteter og høyskoler.

EU-indikator

Ekspertgruppen anbefaler at satsen for uttelling for EU-inntekter settes til én krone per mottatt krone fra EU, innenfor både utdanning og forskning, og at midler for ERC-stipend gis ekstra uttelling på ytterligere én krone per krone.

UH-institusjonene hadde i 2013 inntekter fra EU på om lag 381 mill. kroner (herav ca. 350 mill. kroner rapportert som forskning og 30 mill. kroner rapportert som utdanning og annet samarbeid). Inntekter fra EU varierer betydelig fra et år til neste, slik at det er vanskelig å anslå behovet knyttet til en ny indikator, men ekspertgruppen har lagt til grunn nivået i 2013 (det høyeste inntil da) i sine beregninger, og anslått et behov på 381 mill. kroner før ekstra uttelling for ERC-midler.

Kun fem universiteter har mottatt ERC-inntekter. Ekspertgruppen har beregnet hvor mye ERC-støtte utgjorde av forskningsbevilgningen fra 7. rammeprogram for de fem institusjonene, og gjort en forenklet beregning av behovet dersom den samme prosentandel av forskningsinntektene fra EU i 2013 hadde vært ERC-midler. En modell med én krone ekstra per krone fra ERC innebærer et tilleggsbehov på 126 mill. kroner.

Totalt behov for EU-indikatoren, dersom man legger 2013-tall til grunn, utgjør dermed om lag 508 mill. kroner.

Regjeringen har lansert en strategi med ambisjoner om økt norsk deltakelse i europeiske forskningsprosjekter, økt tilslag på søknader fra norske institusjoner, og dermed økt returandel sammenlignet med 7. rammeprogram. Det samme argumentet gjelder for

utdanningssamarbeidet gjennom Erasmus+, der det også er en betydelig økning i Norges kontingent. Dette innebærer at inntektene fra EU må antas å øke i årene framover. Nivået for universiteter og høyskoler i 2013 var rekordhøyt, og vil kunne reduseres noe de nærmeste årene, men på sikt er den politiske ambisjonen en betydelig vekst, jf. omtale i kap. 6.4.5.

Ekspertgruppen anbefaler at en ny modell innføres budsjettøytralt i innføringsåret, og differansen mellom behov og bevilgningsnivå i dagens EU-indikator dekkes dermed med en justering mot basisbevilgningen. Økt returandel til universiteter og høyskoler, med stykkpris og åpen budsjetttramme, innebærer imidlertid økt bevilgningsbehov til sektoren i årene framover. Ekspertgruppen mener stykkpris er nødvendig for å gi en forutsigbarhet for institusjonene, slik at ikke insentivet svekkes dersom inntektene fra EU øker. Regjeringen har i Langtidsplan for forskning og høyere utdanning varslet en økning i budsjettmidler for å stimulere til norsk deltakelse i europeisk forskning, og ekspertgruppen anbefaler at forslaget om stykkpris og åpen budsjetttramme ses i sammenheng med denne varslede økningen.

Publisering

Ekspertgruppen anbefaler at publiseringsindikatoren videreføres med lukket budsjetttramme og årlig omfordeling basert på resultater. Gruppen foreslår imidlertid at publisering på nivå 2 vektet en tredjedel høyere enn i dag, og anbefaler at potten til fordeling økes slik at ingen institusjoner får lavere uttelling i innføringsåret enn de ville fått om nivå 2-vektingen ble videreført som i dag. Dersom en legger til grunn beregningene for budsjettet 2015 (publiseringsdata for 2013) innebærer det en publiseringsindikator på 593 mill. kroner. Gruppen foreslår videre å beregne forfatterandeler ved å dividere på kvadratroten av antall forfattere. Det innebærer at antall publiseringspoeng vil øke ytterligere, utover veksten som følge av høyere vekting på nivå 2. Ekspertgruppen har ikke hatt tilgang til data som gjør det mulig å simulere virkningen av kvadratrotformelen, og har derfor ikke kunnet beregne hvor mye ekstra midler innføringen av en slik metode krever. Gruppen foreslår at publiseringspotten justeres mot basis for å dekke inn behovet ved innføring av kvadratrotformelen.

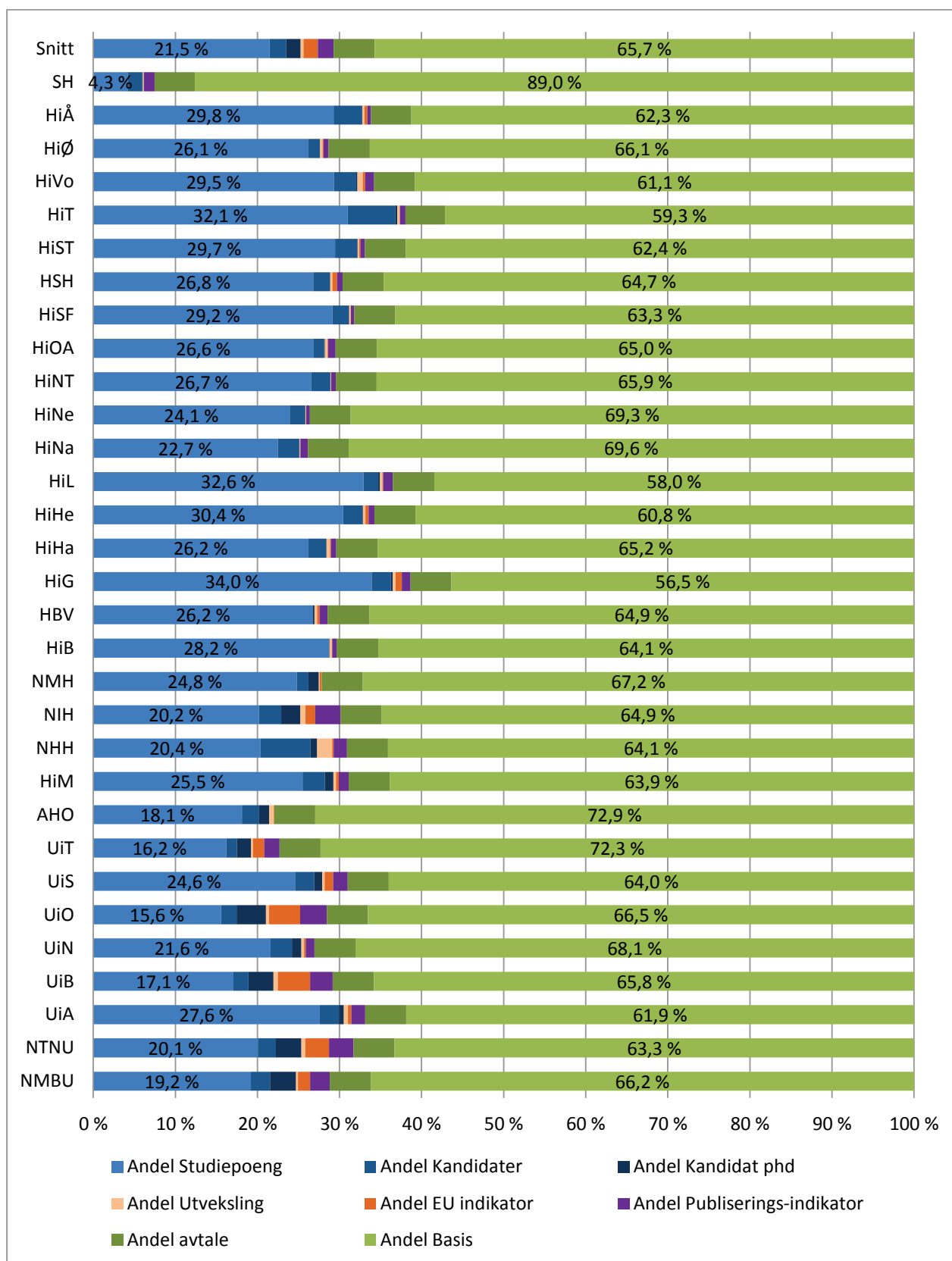
I tillegg anbefaler ekspertgruppen en prøveordning med en sentral pott avsatt til premiering av publisering i særlig anerkjente kanaler. Det foreslås en pott på 30 mill. kroner.

Budsjetteffekt på institusjonsnivå

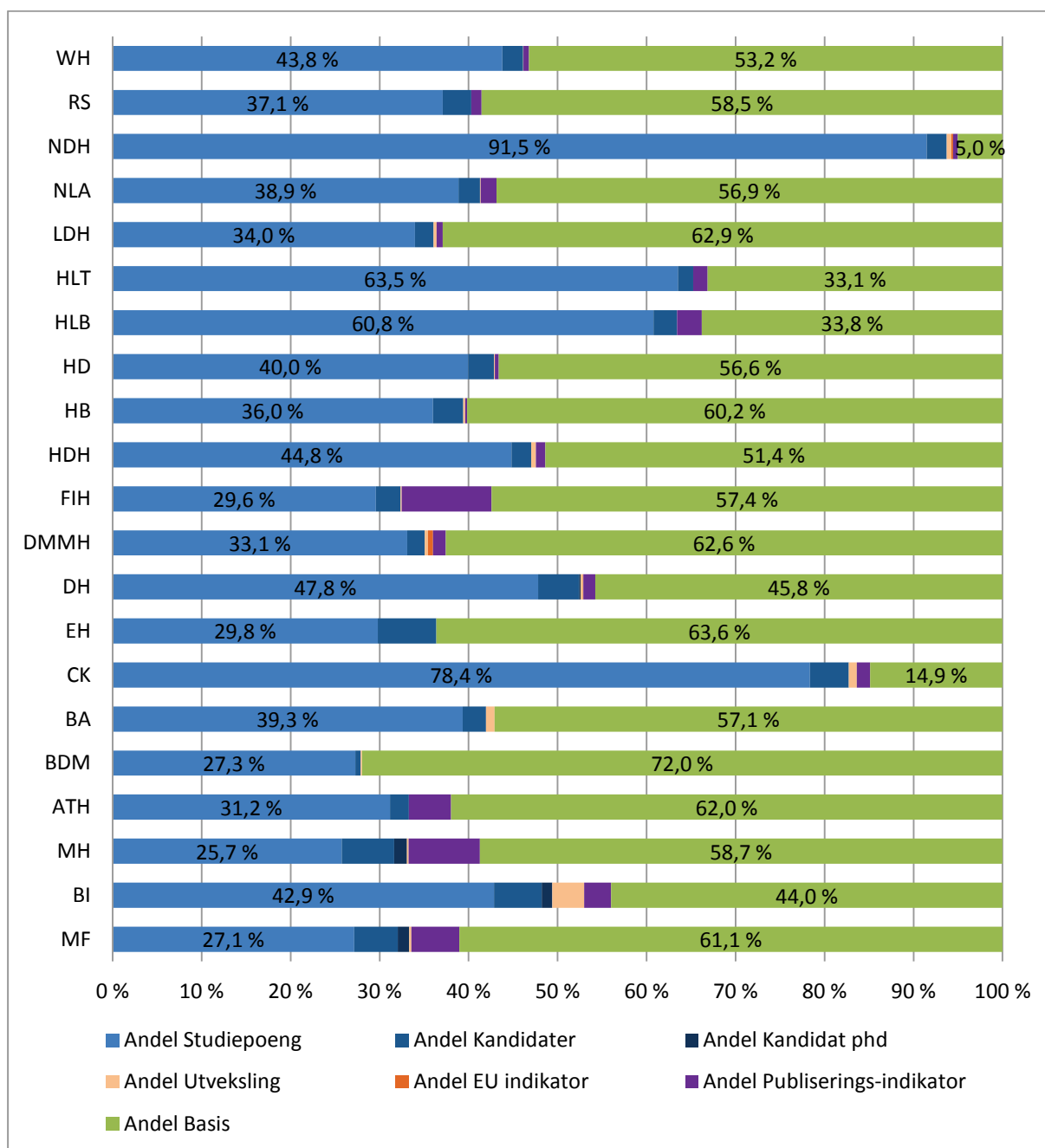
I Figur 8.2 og Figur 8.3 er det illustrert hvordan de nye indikatorene ville fordelt seg i budsjettet for 2015 for hhv. statlige universiteter og høyskoler og private høyskoler.

I tillegg til indikatorene skissert ovenfor, er det for de statlige institusjonene illustrert fem pst. betinget finansiering knyttet til avtaler, jf. omtale under 6.6.5. Dette er illustrert med mørk grønn, og er ikke inkludert i prosentandelen som oppgis for basis på den lysere grønne delen. Reell basiskomponent utgjør altså prosentandelen som oppgis pluss 5 pst. På sektornivå innebærer endringene at resultatindikatorer utgjør om lag 30 pst. av samlet bevilgning, tilsvarende i dagens modell. Det er noe lavere andel som fordeles på bakgrunn av studiepoeng, fordi det er lagt inn en kandidatindikator.

Figur 8.2 Bevilgning per institusjon med inndeling av komponenter basert på ny modell. Statlige institusjoner.



Figur 8.3 Bevilgning per institusjon med inndeling av komponenter basert på ny modell. Private institusjoner.



Administrative konsekvenser

Forslaget til ny modell inneholder noen flere indikatorer enn den gamle, men i hovedsak basert på datagrunnlag som institusjonene allerede rapporterer, og som ligger til grunn for departementets årlige analyse av sektoren. Forslagene om å gi uttelling for ansattmobilitet og utveksling gjennom Erasmus+ innebærer noe mer rapportering for institusjonene, men forenkling av EU-indikatoren og bortfall av egen indikator for NFR-uttelling kan innebære mindre rapportering.

Innføring av avtaler som et nytt element i styringen og finansieringen av sektoren vil kreve at det settes av mer tid og ressurser ved institusjonene, i departementet og hos de som evaluerer (NOKUT, Forskningsrådet). Dersom dette knyttes til (og delvis erstatter) eksisterende arbeid med styring og evalueringer bør det imidlertid være mulig å gjennomføre uten at den totale administrative byrden blir høyere.

Ekspertgruppen mener at nye rapporteringskrav og administrative tilpasninger samlet sett ikke er større enn at de bør kunne gjennomføres innenfor institusjonenes eksisterende budsjettammer.

Noen av forslagene fra ekspertgruppen kan også innebære forenklinger i forhold til dagens ordninger, for eksempel endringene i SkatteFUNN-ordningen, der det for eksempel legges opp til et enklere utbetalings- og kontrollregime.

8.3 Forutsetninger for og risikoelementer ved innføring av modellen

Ettersom forslaget til ny modell i hovedsak bygger på de samme elementene som dagens modell, og at det ikke innføres nye komponenter som øker rapporteringsbyrden for institusjonene i særlig grad, mener ekspertgruppen at det er liten risiko knyttet til innføring av den nye modellen. Det må også antas at den nye modellen kan innføres relativt raskt. Det er imidlertid noen konkrete forutsetninger og risikoelementer som bør nevnes.

Innføring av en ny finansieringsmodell krever etter ekspertgruppens vurdering åpenhet om de beregningsmessige forutsetningene som legges til grunn i innføringsåret. Disse bør på egnet måte beskrives i budsjettforslaget i det aktuelle året. Det er også viktig at rapporteringsdata som ligger til grunn for beregningen kommuniseres klart. Departementet bør før det innføres nye indikatorer i den resultatbaserte delen, sørge for at nødvendige rapporteringssystemer /rutiner er på plass hos aktørene. Departementet bør også gjøre en vurdering av om alle elementer skal innføres samtidig, eller om det er mest hensiktsmessig med en gradvis innføring.

Ekspertgruppen mener ny finansieringsmodell kan innføres i sin helhet i samme budsjettår. Endringene som foreslås vil ikke gi budsjettmessige utslag for institusjonene i innføringsåret, men noen av institusjonene vil bli mer eller mindre resultatutsatt. På overordnet nivå vil andelen resultatbasert finansiering ikke endre seg vesentlig. Dette gjør at forutsigbarheten for institusjonene i systemet vil ivaretas på en tilfredsstillende måte, og det anses derfor ikke heller nødvendig med særskilte overgangsordninger.

Det foreslås noen vesentlige endringer i de resultatbaserte indikatorene på utdanningssiden, gjennom redusert studiepoengsuttelling og ny kandidatindikator, men ekspertgruppen vil peke på at institusjonene allerede i dag rapporterer på både studiepoeng og gjennomførte studier. Ved innplassering av fagområder og enkeltemner i nye kategorier foreslås det at Kunnskapsdepartementet gjennomfører dette i dialog med UH-sektoren.

Uttelling for ansattmobilitet vil innebære ny rapportering for institusjonene, men ekspertgruppen vil understreke at dette bare er en liten del av den resultatbaserte finansieringen. Risiko for institusjonene som følge av svakheter i datagrunnlaget må antas å være liten for denne nye komponenten.

Det kan være av betydning at det innføres et nytt finansieringssystem, med fire kategorier for satser i studiepoengsproduksjonen, i en periode hvor det fortsatt bygges ut studieplasser. Det kan virke kompliserende for både departementet og institusjonene at en må forholde seg til to sett av kategorier.

Både studiepoengsutbetaling og kandidatuttelling er indikatorer som er koblet til demografisk utvikling. Studietilbudet har de siste årene blitt bygget ut som følge av store ungdomskull, og institusjoner har tjent på at flere studenter enn før avlegger studiepoeng. I årene framover vil ungdomskullene bli relativt mindre, noe som på sikt kan gi konsekvenser for finansieringen av UH-sektoren. Med svakere rekrutteringsgrunnlag til høyere utdanning kan institusjonenes bevilgninger risikere å gå ned, som følge av lavere produksjon av studiepoeng og kandidater enn tidligere. Dette gir samtidig en risiko for at institusjonene gjør tilpasninger for å opprettholde bevilgningsnivået, som å rekruttere bredere og at det tas inn flere utenlandske studenter. Problemstillingen er mer aktuell for små institusjoner som per i dag har lave søkertall, enn for institusjoner med tilstrekkelig rekruttering til sine studieprogram. Ved eventuell økning i studietilbøyeligheten framover vil problemstillingen bli mindre aktuell. Dersom den pågående strukturprosessen i UH-sektoren medfører sammenslåinger og mer robuste institusjoner, vil det være mindre risiko knyttet til innføring av ny modell. Problemstillingen med små ungdomskull vil også være tilstede i dagens modell.

Innføring av utviklingsavtaler knyttet til deler av bevilgningen er en helt ny komponent og vil medføre transaksjonskostnader for både departementet og institusjonene. Det er imidlertid lagt til grunn at avtalene skal være en del av det allerede eksisterende styringssystemet, og det må påpekes at institusjonene allerede i dag lager strategier og setter seg sine egne mål. Avtalene bør være knyttet til myndighetenes visjon for sektoren. Det er også viktig at avtalene skjer i dialog mellom departement og institusjon, slik at institusjonene også får et eierskap til innholdet og målsettingene. Evaluering ved eksterne aktører vil medføre noen transaksjonskostnader knyttet til gjennomføring av avtalene. Ved innføringen av avtalene vil det være en fordel om de kvalitative måleparametrene ikke er helt nye for institusjonene, men er kjent fra tidligere. Ekspertgruppen vil peke på at avtalekomponenten, ettersom denne er helt ny i det norske systemet, kan innføres på et senere tidspunkt enn de øvrige delene av finansieringssystemet. En slik strategi kan skape et bedre eierskap til avtalene både for departementet og institusjonene. Ekspertgruppen viser for øvrig til rapporten fra CHEPS om resultatavtaler i vedlegg 3.

9 Referanser

- Aksnes, D.W., Rørstad, K., Piro, F.N. og Sivertsen, G. (2013) *Are mobile researchers more productive and cited than non-mobile researchers? A large-scale study of Norwegian scientists*, Research Evaluation (2013) 22:4: 215-223
- Arnesen, C. Å., Støren, L.A. og Wiers-Jensen, J., 2013. *Tre år etter mastergraden – arbeidsmarkedssituasjonen og tilfredshet med jobb og utdanning. kandidatundersøkelsen av mastergradskandiater og psykologer fra universitetene*. NIFU-rapport 41/2013.
- Arnesen m.fl., 2014. *Kandidatundersøkelsen 2013: Mastergradsutdannedes arbeidsmarkedssituasjon og vurdering av utdanningen et halvt år etter fullført utdanning*. NIFU-rapport 17-2014.
- Benner, M. og Öquist, G. (2014) *Room for increases ambitions? Governing breakthrough reserach in Norway 1990–2013*. Report to the Research Council of Norway.
- DAMVAD (2014) *Finansieringssystemet for universiteter og høyskoler*. Notat.
- Det norske forsknings- og innovasjonssystemet – statistikk og indikatorer (Indikatorrapporten) (årlig publikasjon utgitt av Norges forskningsråd)
- Dougherty & Reddy (2013): *ASHE Higher Education Report: Performance Funding for Higher Education. What are the Mechanisms? What are the Impacts?*
- Econ Pöyry (2008). *Evaluering av finansieringssystemet for universiteter og høyskoler*. Rapport 2008-133
- Estermann, Thomas, Nokkula, Terhi, og Steinel, Monika (2011) *University Autonomy in Europe II – The scorecard*, European University Association
- European Commission (2008) *Progress in higher education reform across Europe. Funding Reform Volume 1: Executive Summary and main report*. Utarbeidet av CHEPS, University of London og Technopolis for EU-kommisjonen.
- EU Innovation Union Scoreboard
http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/policy/innovation-scoreboard/index_en.htm
- Finansdepartementet (2013) *Reglement for økonomistyring i staten og Bestemmelser om økonomistyring i staten*.
- Forskningsbarometeret (årlig publikasjon fra Kunnskapsdepartementet)
- Friedel m. fl. (2013): *Performance-Based Funding: The National Landscape*
- Gneezy, Meier, and Rey-Biel (2011). When and Why Incentives (Don't) Work to Modify behavior. *Journal of Economic Perspectives* 25(4): 191-210.
- Gythfeldt, K. & K. Heggen (2012) *Er høgskolene regionale kvalifiseringsinstitusjoner? Likheter og ulikheter mellom høgskolene på Vestlandet og i hovedstadsregionen*. Oslo: HiOA Rapport 2012 nr. 5.
- Handlingsrom-utvalget (2010) *Handlingsrom for kvalitet*. Rapport fra en arbeidsgruppe.
- Heitmann, P. (2014) *Ulike institusjoner i UH-sektoren. Også ulik finansiering?* Notat.
- Hervik, Arild, Bergem, Bjørn G., Bræin, Lasse (2012) *Resultatmåling av brukerstyrt forskning* Møreforskning
- Hicks, Diana (2012) *Performance-based university research funding systems*.
- Kirkebøen, Lars J., Leuven, Edwin og Mogstad, Magne (2014); *Field of Study, Earnings, and Self-Selection*. Discussion Paper. Statistisk sentralbyrå.
- Kunnskapsdepartementet (2014a) *Rammer for arbeidet i styrene for universiteter og høyskoler. Veileder*.

- Kunnskapsdepartementet (2014b) *Strategi for forsknings- og innovasjonssamarbeidet med EU*.
- Kyvik, S. (2008) *FoU-strategi ved statlige høyskoler* NIFU STEP Rapport 12/2008
- Kyvik, Svein og Wiers-Jenssen, Jannecke (2014) Internasjonalisering av høyere utdanning, NIFU arbeidsnotat 2/2014
- McKinsey (2009) *Analyse af universiteternes og sektorforskningsinstitutionernes finansiering og organisering*
- Meld. St.18 (2012–2013) *Lange linjer – kunnskap gir muligheter*
- Meld. St. 7 (2014–2015) *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2014–2024*
- NOKUT/Bakken P. og Storm I. (2012) *Academic drift and diversity: Institutional dynamics in Norwegian higher education*, Paper presented in track 6 at the EAIR 34th Annual Forum in Stavanger, Norway 5-8 September 2012
- NOKUT (2013) *Institusjonell dynamikk i høyere utdanning og fagskolesektoren*. Rapport 2013-4
- NordForsk (2014) Policy Paper 2-2014: *Comparing Research at Nordic Universities using Bibliometric Indicators*.
- Norges forskningsråd (2002) *Evalueringsrapport om norsk forskerutdanning*.
- Norges forskningsråd (2007) *Evaluering av Kvalitetsreformen. Sluttrapport*.
- Norges forskningsråd (2014) *Det norske forsknings- og innovasjonssystemet. (Indikatorrapporten)*.
- NOU 1999:33 (Aamodt-utvalget) *Nyttige lærepenger. Om utdanningsfinansiering gjennom Lånekassen*.
- NOU 2000:14 (Mjøs-utvalget) *Frihet med ansvar. Om høgre utdanning og forskning i Norge*.
- NOU 2008:2 (Magnussen-utvalget) *Fordeling av inntekter mellom regionale helseforetak*
- NOU 2008:3 (Stjernø-utvalget) *Sett under ett. Ny struktur i høyere utdanning*
- NOU 2014:5 *MOOC til Norge – Nye læringsformer i høyere utdanning*
- Olsen, Terje Bruen (2013), *Utlendinger med norsk doktorgrad – hvor blir de av?* NIFU-rapport 17/2013.
- Ot.prp. nr. 40 (2001–2002) *Om lov om endringer i lov 12. mai 1995 nr. 22 om universiteter og høyskoler og lov 2. juli 1999 nr. 64 om helsepersonell*
- Rambøll (2013) *Samarbeid mellom kommunesektoren og UH-sektoren for økt kvalitet og relevans i UH-utdanning*.
- Reiling, R., Snåre, M., Finnanger, E., Rikter-Svendsen, T., Bjørnstad, S., Aamodt, P.O. (2014) *Hva koster en student? En kostnadskartlegging av universiteter og høyskoler* NIFU-rapport 52/2014
- Røberg, Karl Ingar Kittelsen (2014): *Høgskolenes betydning for regional rekruttering til næringsrettede profesjonsyrker*. (HIOA Rapport 2014 nr 7)
- Raaheim, Arild og Karjalainen, Asko, 2010 *Centres of excellence in university education Finland 1999–2012. An evaluation*. Publications of The Finnish Higher Education Evaluation Council 13:2012
- Senter for statlig økonomistyring (2006): *Evaluering av økonomistyring og administrering av SkatteFUNN*. Rapport fra en arbeidsgruppe i SSØ.
- SIU (2013) *Omdømmeundersøkelsen blant internasjonale studenter i Norge, 2012*
- SQW (2011) *Summative evaluation of the Centres for Excellence in Teaching and Learning programme*. Final report by SQW to Higher Education Funding Council for England and the Department for Employment and Learning in Northern Ireland. December 2011.

- SRI International (2012) *States Methods of Funding Higher Education*. Report for the Nevada Legislatures Committee to study the funding of higher education.
- Statistisk sentralbyrå (2008): *Evaluering av SkatteFUNN. Sluttrapport*. SSB-rapport 2008/2.
- Statsbudsjettet, St.prp. nr. 1 og Prop 1 S (årlig publikasjon fra Kunnskapsdepartementet)
- Steinveg, B. E., 2010: *Bruk av resultatbasert finansiering i styring av høyere utdanning*.
- Stensaker, Bjørn & Harvey, Lee (2011): *Accountability in Higher Education: Global Perspectives on Trust and Power*. Routledge
- Stensaker, B., Vabø, A., Frølich, N., Bleiklie, I., Kvam, E. og Waagene, E.: *Betydningen av ulike styringsmodeller for lærestedenes strategiarbeid*. NIFU Rapport 43/2013
- St.meld. nr. 40 (1990–1991) *Fra visjon til virke*
- St.meld. nr. 19 (1996–1997) *Om studier i utlandet*
- St.meld. nr. 27 (2000–2001) *Gjør din plikt - Krev din rett. Kvalitetsreform av høyere utdanning*
- St.meld. nr. 14 (2008–2009) *Internasjonalisering av utdanning*
- St.meld. nr. 30 (2008–2009) *Klima for forskning*
- Strøm B., Falch T., Gunnes T. og Haraldsvik M. (2013): *Karakterbruk og kvalitet i høyere utdanning*, SØF-rapport nr. 03/13
- Technopolis Group (2012): *A Good Council? Evaluation of the Research Council of Norway*.
- Tilstandsrapport for høyere utdanning (årlig publikasjon fra Kunnskapsdepartementet)
- Thune T m.fl. (2012a): *PhD education in a knowledge society. An evaluation of PhD education in Norway*. NIFU-rapport 25/2012.
- Thune m. fl. (2012b) *Produktivt samspill? Forsknings og innovasjonssamarbeid mellom næringsliv og FoU-miljøer*. NIFU Rapport 24/2012.
- Thune, T., Aamodt, P.O., Gulbrandsen, M. (2014) Noder i kunnskapsnettverket. Forskning, kunnskapsoverføring og eksternt samarbeid blant faglig ansatte i UH-sektoren. NIFU-rapport 23/2014.
- Universitets- og høgskolerådet (2005): *Sammen om kunnskap*. Nytt system for dokumentasjon av formidling.
- Universitets- og høgskolerådet (2006): *Sammen om kunnskap II*. Operasjonalisering av indikatorer for formidling.
- Universitets- og høgskolerådet (2007): *Vekt på kunstnerisk utviklingsarbeid (KU)*
- Utdannings- og forskningsdepartementet (2005) *Hovedinstruks fra Universitets- og forskningsdepartementet om økonomiforvaltningen ved universiteter og høyskoler*.
- Vagstad, S., Gabrielsen, T.S., Kaarbøe, O., Lommerud, K.E., Risa, A.E. (2007) *Finansieringssystemet for universiteter og høyskoler – teoretiske vurderinger*
- VINNOVA Analys (2014) *Universitets och högskolors samverkansmönster och dess effekter*
- Aagaard, K. m.fl. (2014) *Evaluering af den norske publiceringsindikator*. Dansk center for forskningsanalyse, Aarhus universitet
- Aamodt, P.O; Hovdhaugen, E.; Prøitz, T.S.; (2014). *Utdanningskvalitet i høyere utdanning: noen empiriske eksempler. Resultater fra en undersøkelse blant faglig ansatte våren 2013*. NIFU-rapport 6/2014.
- Åström T., Jansson T., Melin G., Håkansson A., Boekholt P., Arnold E. (2012) *On motives for participation in the Framework Programme*. Technopolis Group

Vedlegg

Vedlegg 1 Oversikt over universiteter og høyskoler

Tabellen nedenfor inkluderer en liste over alle universiteter, statlige vitenskapelige høyskoler, statlige høyskoler, private vitenskapelige høyskoler og private høyskoler (inkludert private institusjoner med statlig tilskudd til høyskoledrift).

For alle institusjoner er oppgitt antall registrerte studenter høsten 2014, antall ansatte (omregnet til årsverk) i 2014, og grunnbevilgning fra Kunnskapsdepartementet i 2015.

Institusjon	Forkortelse	Registrerte studenter høst 2014	Ansatte (årsverk) 2014	Grunn-bevilgning 2015 (i 1000 kr)
Norges miljø og biovitenskapelige universitet	NMBU	5 221	1 463	1 111 994
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet	NTNU	23 442	5 085	4 092 474
Universitetet i Agder	UiA	11 032	946	1 116 722
Universitetet i Bergen	UiB	15 287	3 566	2 969 641
Universitetet i Nordland	UiN	5 966	587	588 464
Universitetet i Oslo	UiO	27 227	6 194	5 007 890
Universitetet i Stavanger	UiS	10 095	1 187	1 182 622
Universitetet i Tromsø - Norges arktiske universitet	UiT	12 183	2 908	2 446 355
Totalt universiteter		110 453	21 935	18 516 162
Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo	AHO	641	131	161 074
Høgskolen i Molde, vitenskapelig høgskole i logistikk	HiM	2 764	170	197 386
Norges handelshøgskole	NHH	3 413	394	410 968
Norges idrettshøgskole	NIH	1 298	217	192 293
Norges musikkhøgskole	NMH	689	192	246 928
Totalt statlige vitenskapelige høyskoler		8 805	1 104	1 208 649
Høgskolen i Bergen	HiB	8 384	772	948 606
Høgskolen i Buskerud og Vestfold	HBV	9 435	825	903 821
Høgskolen i Gjøvik	HiG	3 391	308	287 419
Høgskolen i Harstad	HiHa	1 442	131	148 672
Høgskolen i Hedmark	HiHe	7 717	526	554 520
Høgskolen i Lillehammer	HiL	4 724	334	369 635
Høgskolen i Narvik	HiNa	1 548	196	204 997
Høgskolen i Nesna	HiNe	1 334	115	130 461
Høgskolen i Nord-Trøndelag	HiNT	4 269	440	463 264
Høgskolen i Oslo og Akershus	HiOA	18 766	1 900	1 981 668
Høgskolen i Sogn og Fjordane	HiSF	3 887	320	363 293
Høgskolen Stord/Haugesund	HSH	3 239	307	300 954
Høgskolen i Sør-Trøndelag	HiST	8 856	830	985 773
Høgskolen i Telemark	HiT	6 928	607	659 493
Høgskolen i Volda	HiVo	3 705	305	312 152
Høgskolen i Østfold	HiØ	5 879	510	562 612
Høgskolen i Ålesund	HiÅ	2 251	224	246 252

Institusjon	Forkortelse	Registrerte studenter høst 2014	Ansatte (årsverk) 2014	Grunn-bevilgning 2015 (i 1000 kr)
Kunsthøgskolen i Oslo	KHiB	526	196	319 861
Kunst- og designhøgskolen i Bergen	KHiB	323	88	133 038
Samisk høyskole	SH	159	97	77 744
Totalt statlige høyskoler		96 763	9 028	9 954 235
Det teologiske menighetsfakultet	MF	1 241	95	78 919
Handelshøgskolen BI	BI	20 094	739	263 916
Misjonshøgskolen	MHS	268	33	23 510
Totalt private vitenskapelige høyskoler		21 603	866	366 345
Ansgar Teologiske Høgskole	ATH	244	19	13 800
Barratt Due musikk institutt	BDM	92	19	24 852
Bergen Arkitektshøgskole	BA	148	14	20 829
Campus Kristiania-Markedshøgskolen	CK	2 345	88	46 117
Den norske Eurytmihøgskole	EH	29	3	3 512
Diakonhjemmet Høgskole	DH	2 207	172	146 443
Dronning Mauds Minne, Høgskole for barnehagelærerutdanning	DMMH	1 223	129	114 545
Fjellhaug Internasjonale Høgskole	FIH	190	20	9 362
Haraldsplass diakonale høgskole	HDH	417	38	32 995
Høgskolen Betanien	HB	298	25	28 104
Høyskolen Diakonia	HD	565	41	46 981
Høgskulen for landbruk og bygdeutvikling	HLB	34	7	2 669
Høyskolen for Ledelse og Teologi	HLT	320	13	7 028
Lovisenberg diakonale høgskole	LDH	786	76	79 455
NLA Høgskolen	NLA	1 973	185	150 580
Norges Dansehøgskole	NDH	82	18	9 745
Rudolf Steinerhøgskolen	RS	230	22	10 939
Westerdals Høyskole – Oslo School of Arts, Communication and Technology	WH	1 669	108	113 701
Totalt private høyskoler		12 852	997	861 657
Statlige og private universiteter og høyskoler		250 476	33 930	30 907 048

Vedlegg 2: Sammenligning av finansieringssystemet i ulike land

Sverige

Det svenske høyere utdannings- og forskningssystemet

Det svenske høyere utdanningssystemet består hovedsakelig av universiteter og mer spesialiserte høyskoler- Det er 14 statlige universiteter, 17 statlige høyskoler, samt 17 private høyere utdanningsinstitusjoner. Som i Norge har institusjonene tre hovedformål, utdanning, forskning og interaksjon med samfunnet.

Større reformer

I 2007 ble det gjennomført en rekke reformer i den svenske høyere utdanningssektoren basert på Bologna-prosessen. Det ble innført ny gradsstruktur (bachelor, master og doktorgrad) og studiepoengsystem. Det nasjonale kvalitetssikringssystemet ble også revidert i henhold til "the European Standards and Guidelines for Quality Assurance". I tillegg ble det gjort en lovendring der institusjonene ble gitt ansvaret for å bestemme størrelse og sammensetning av institusjonsstyrene. Tidligere hadde regjeringen oppnevnt de fleste styremedlemmene. I mars 2010 kom det et nytt lovforslag, "the Swedish Autonomy Bill", som hadde som mål å øke autonomien til institusjonene. Dette førte til deregulering særlig på to områder, den interne organiseringen og ansettelser. Detaljerte regler om organiseringen av lavere grads studier ble erstattet med vedtekter som fastsatte mål for generelle og profesjonsrettede grader, og ga institusjonene frihet til å utforme struktur og innhold i studieprogrammene sine. Lovendringene ble gjort gjeldende fra januar 2011.

Finansieringsmodell

I 2009 tilsvarte utgiftene til høyere utdanning 54 mrd. svenske kroner, eller 1,6 pst. av BNP. 88 pst. av inntektene til høyere utdanningsinstitusjoner kommer fra det offentlige. Grunnbevilgningen utgjør 63 pst. av UH-institusjonenes inntekter (2012-tall). Grunnbevilgningen består av to adskilte tildelinger til utdanning og forskning og forskerutdanning. Ekstern finansiering utgjør 37 pst. av UH-institusjonenes inntekter. For beskrivelse av denne modellen se tabell nedenfor. Andelen fra privat finansiering har ligget på 11-12 pst. i senere år. Enkelte institusjoner kan også få tileggsbevilgninger basert på spesielle oppgaver.

Fom. 2013 er det innført en ny finansieringsmekanisme basert på kvalitetsevalueringer for å gi sterkere insentiver til å øke den akademiske standarden knyttet til læringsutbytte og i studieprogrammer. Dersom et studieprogram blir vurdert til å være av "veldig høy kvalitet" vil institusjonene få ekstra finansiering for disse. Finansieringen avhenger av antall studenter på programmet. Midlene som omfordales tilsvarer 1,5 pst. av den statlige bevilgningen, og vil bli tatt fra eksisterende tildelinger til institusjonene.

Grunnbevilgning: 63 % (2012)	Ekstern finansiering 37 % (2012)
Grunnbevilgningen består av to adskilte tildelinger: • Utdanning (grunn- og avansert nivå) – ca. 22,7 mrd. SEK (2012) • Forskning og forskerutdanning – ca. 15,8 mrd. SEK (2012) <i>Utdanningsmidlene</i> utbetales på forskudd, som et såkalt takbeløp, dvs. et maksimumsbeløp institusjonen kan motta for utdanningstjenestene. Midlene avregnes på slutten av året på bakgrunn av: - Registrerte studenter (heltidsekvivalenter) - Avlagte studiepoeng (heltidsekvivalenter) Dette systemet ble introdusert i 1993. Avregningen bygger på satser for både studenter og studiepoeng innenfor i alt 16 ulike utdanningsområder. 75 pst. av studentene er registrert på de to største utdanningsområdene, HumSam- og MNT-fag. Dersom en institusjon ikke oppnår avtalte resultater på gjennomføring eller måltallet på studenter trekkes de tilsvarende. Dersom noen tar opp flere studenter enn avtalt får de ikke kompensasjon for dette, men kan overføre inntil ti pst. til neste år. <i>Forskningsmidlene</i> fordeles i stor grad som en videreføring av historiske rammer. Siden 2009 har imidlertid 10 pst. av midlene blitt fordelt på bakgrunn av oppnådde resultater på to likt vektete indikatorer: - Publiseringer og siteringer - Eksterne forskningsmidler I praksis har indikatorene også blitt benyttet til å fordele realøkning i bevilgningen. Det innebærer at nøkkelen ikke utelukkende har medført omfordeling av ressurser. Fra 2014 er andelen som omfordeles høynet til 20 pst.. Mange har vært kritiske til dette systemet og regjeringen arbeider nå med en modifisering av reformen. Innen utgangen av 2014 vil Vetenskapsrådet legge fram et forslag til fordelingsmodell som omfatter kollegial bedømming, og gjør det mulig å premiere kvalitet og resultater i forskning. Den direkte bevilgningen til forskning og forskerutdanning utgjør ca. 45 pst. av forskningsmidlene.	Over 80 pst. av de eksterne inntektene, tilsvarende 19,1 mrd. SEK (2012-tall), knytter seg til forskning. Dette utgjør 55 pst. av UH-institusjonenes forskningsinntekter. Kildene for ekstern forskningsfinansiering er, sortert etter absolute tall (i SEK) og andel av total forskningsfinansiering: - Forskningsråd/Vinnova (5,9 mrd / 17,0 %) - Non-profit-organisasjoner (3,3 mrd / 9,4 %) - Øvrige statlige myndigheter (3,2 mrd / 9,0 %) - EU (1,5 mrd / 4,3 %) - Kommuner og landsting (1,4 mrd / 4,1 %) - Svensk næringsliv (1,4 mrd / 3,9 %) - Offentlige forskningsstiftelser (1,0 mrd / 2,9 %) - Utlandet utenom EU (0,9 mrd / 2,4 %) - Øvrige (0,5 mrd / 1,3 %)

Finland

Det finske høyere utdannings- og forskningssystemet

Det finske høyere utdanningssystemet består av to komplementære sektorer, polytekniske skoler og universiteter. Det er 25 polytekniske institusjoner, og disse drives av kommunene eller av private. Disse bestemmer utdanningsoppdraget, studietilbudet, antall studenter og lokalisering. De polytekniske institusjonene tilbyr bachelorgrader og fra 2002 også mastergrader. De skal utføre anvendt forskning og rette seg inn imot regionale behov og behovene til små- og mellomstore bedrifter. De polytekniske institusjonene har et særlig ansvar for voksenopplæring og etter- og videre utdanning og tilbyr i stor grad fleksible utdanningstilbud. Universitetssektoren består av 20 institusjoner som tilbyr bachelor-, master-, og doktorgrader. Mandatet til universitetene er å utføre forskning, forskningsbasert utdanning og doktorgradsutdanning. Universitetene er underlagt departementet for utdanning og kultur, og har stor grad av autonomi.

Større reformer

Den nye universitetsloven av 2010 førte til en radikal endring i styringen av høyere utdanning, ved at universitetene ble egne rettssubjekt og skilt fra staten. De er i dag enten institusjoner underlagt offentlig lov eller stiftelser under privat lov. Dette har gitt universitetene stor grad av finansiell og administrativ autonomi. Formålet med denne endringen var å gjøre de høyere utdanningsinstitusjonene mer konkurransedyktige, promotere internasjonalisering, kvalitet og effektiv bruk av ressurser. Loven førte også til endringer fra valgt rektorene til at de utpekes av styret, som består av minst 40 pst. eksterne medlemmer. For de polytekniske institusjonene innebar loven institusjonell autonomi i forhold til antall studieplasser. Det er også et uttalt mål om strukturendringer i det finske utdannings- og forskningssystemet, blant annet å redusere dagens antall institusjoner til 15 universiteter og 18 polytekniske institusjoner.

I 2010 ble også de årlige avtalene mellom institusjonene og departementet erstattet med fireårige resultatkontrakter der det settes konkrete mål for hva universitetene skal oppnå (overgangsfase toårige kontrakter fra 2010–12). Kontraktene inkluderer spesifisering av oppgaver, profil, og fokusområder for utdanning, samt fagområdespesifikke resultatmål og andre kvantitative indikatorer. Forventningene er at de ulike institusjonsprofilene samlet sett skal dekke nasjonale behov for utdanning og forskning. Profilene legger ulik vekt på FoU, utdanning for unge, utdanning for voksne, livslang læring, regionale og innovasjonsrelaterte aktiviteter. Departementet gir en årlig tilbakemelding til institusjonene på framdrift. Budsjetten fordeles årlig basert på forhandlinger. Kontraktene er koblet til finansiering gjennom resultatindikatorene som inngår i budsjettmodellen, se tabellen nedenfor.

Finansieringsmodell

Sentrale og lokale myndigheter deler på finansieringen av de polytekniske institusjonene. Sentrale myndigheter gir en grunnbevilgning basert på en enhetskostnad per student, prosjektf finansiering og resultatbasert finansiering. De polytekniske institusjonene mottar også ekstern finansiering. Finske studenter må ikke betale studieavgift, men det er blitt introdusert studieavgift for internasjonale studenter på mastergradsnivå. De polytekniske institusjonene inngår treårige kontrakter, der de samtykker i forventede resultater, samt nasjonale utviklingsprosjekter. Antall studenter og prosjektf finansiering bestemmes årlig. Tabellen nedenfor beskriver finansieringsmodellen for universitetene.

Grunnbevilgning: 65 %	Ekstern finansiering: 35 %
Finske universiteters grunnbevilgning beregnes ut fra et sett på 17 indikatorer/faktorer fordelt på de tre områdene utdanning, forskning og strategier/nasjonale oppgaver. Hver av indikatorene bidrar til ett eller flere av tre mål: Effektivitet, kvalitet og internasjonalisering. Området <i>utdanning</i> utgjør 41 pst. av grunnbevilgningen. Indikatorene som inngår er (med vektning i parentes): a) Fullførte høyere grader (14 %) b) Fullførte lavere grader (6 %) c) Andelen studenter som avlegger minst 55 studiepoeng (12 %) d) Studenttilbakemeldinger (3 %) e) Studiepoengsgivende (ikke gradgivende) studier (2 %) f) Nyutdannede i arbeid (1 %) g) Fullførte høyere grader av utlendinger (1 %) h) Internasjonal studentutveksling (2 %) Området forskning utgjør 34 pst. av grunnbevilgningen. Indikatorene som inngår er (med vektning i parentes): a) Fullførte ph.d.-grader (9 %) b) Vitenskapelig publisering (13 %) c) Konkurranseutsatt forskningsfinansiering (9 %) – hvorav internasjonal 3 % og nasjonal 6 % d) Fullførte ph.d.-grader av utlendinger (1 %) e) Utenlandske faglig ansatte (2 %) Området <i>strategi/nasjonale oppgaver</i> utgjør 25 pst. av grunnbevilgningen. Indikatorene som inngår er (med vektning i parentes): a) Strategibasert finansiering (10 %) b) Fagområdespesifikk finansiering – gjelder særlig dyre fagområder som teknologi, naturvitenskap, medisin og kunst (8 %) c) Nasjonale funksjoner/oppgaver (7 %)	Det meste av den eksterne finansieringen er innenfor forskning. Fordelingen mellom grunnbevilgningsfinansiert og ekstern finansiert forskning er 46/54 (2009-tall). Den eksterne forskningsfinansieringen fordeler seg som følger på ulike kilder: a) Innenlandske offentlige kilder (Academy of Finland – grunnforskning, og Tekes – anvendt forskning, er de viktigste kildene) – 34 % b) Innenlandske non-profit organisasjoner – 4 % c) Innenlandsk næringsliv – 6 % d) Utlandet – 9 %

Danmark

Det danske høyere utdannings- og forskningssystemet:

Danmark har åtte universiteter, sju profesjonshøyskoler og ni erhvervsakademier. I tillegg kommer noen mindre institusjoner innenfor de maritime og kunstneriske områdene. Det totale antallet høyere utdanningsinstitusjoner i Danmark er 37. Alle institusjonene er nå underlagt samme departement. Det er en klar oppgavefordeling mellom institusjonene. Universitetenes mandat er å utføre forskning og tilby bachelor-, master-, og doktorgrader. Høyskolene tilbyr profesjonsrettede bachelorgrader og grunnkurs. Ca to tredjedeler av offentlig forskning og universitetsutdannelse skjer ved de tre største universitetene: Københavns universitet, Århus universitet og Danmarks tekniske universitet. Størstedelen av forskningen foregår ved universitetene.

Større reformer:

Reformen i 2003 gjorde universitetene til selvstyrte institusjoner med ansatt ledelse på alle nivåer. Dette førte til større autonomi, blant annet i forhold til dimensjonering av studietilbud og ansettelser. Universitetene fikk derimot ikke rett til å forvalte egne bygninger eller til å låne penger fra privat sektor. Den generelle oppfatningen er at denne lovendringen har ført til mer dynamiske, fleksible og innovative institusjoner.

I 2006 ble globaliseringsstrategien implementert. Strategien kan regnes som Europas mest eksplisitte strategi for å takle utfordringer i den globale økonomien. Strategien inkluderer klare mål om blant annet å øke offentlige investeringer i forskning til en pst. av BNP, doble antallet doktorgradsstipendiater, øke deltakelsen i høyere utdanning fra 40 til 50 pst., redusere frafallet i høyere utdanning og innføre et akkrediteringssystem for alle utdanningsprogrammer, stimulere til raskere studieprogresjon og i større grad ta i bruk konkurranse i fordelingen av forskningsmidler. Fusjonene og sammenslåingen av flere institusjoner i 2007/08 må ses som et ledd i implementeringen av globaliseringsstrategien. Danske universiteter inngår treårige utviklingskontrakter med myndighetene, men kontraktene har ingen budsjetteffekt.

Den danske finansieringsmodellen:

Finansieringssystemet er et styringsverktøy for myndighetene og brukes aktivt for å nå følgende tre mål: Kvalitet, sammenslåing/konsentrasjon og samhandling/synergi. Finansiering av undervisning og forskning er adskilt, og det er egne budsjetter for undervisning og forskning. Institusjonene selv prioriterer anvendelsen av den samlede bevilgningen. På forskningssiden består finansieringssystemet av to lag: basis-bevilgning som bevilges fra de ulike departementene direkte til institusjonene, og bevilgninger fra forskningsråd, fond og andre kilder. Justering av basisbevilgningen gjøres på bakgrunn av innsatsindikatorer og resultatindikatorer. Hvert år omfordeles to pst. av midlene ved hjelp av et restruktureringsfond.

De tre største universitetene: Københavns universitet, Århus universitet og Danmarks tekniske universitet mottar betydelig større ressurser enn de øvrige, noe som forsterker deres evne til å tiltrekke seg dyktige studenter og forskere.

Grunnbevilgning, Ca. 60 %	Ekstern bevilgning: ca. 40 %
De direkte bevilgningene fra myndighetene består hovedsakelig av utdanningsbevilgningene og basistilskudd til forskning. • Utdanningsbevilgningene utgjorde i 2012 ca. 6,9 mrd. DKK (utenom selvbetalende studenter på deltidstudier). • Basistilskuddet til forskning utgjorde i 2012 ca. 8,3 mrd. DKK <i>Utdanningsbevilgningen</i> beregnes etter det såkalte taksameter-systemet som innebærer at universitetene mottar midler ut fra antallet beståtte eksamener. I 2009 innførte myndighetene en bonus for fullførte grader som avhenger av at studentene fullfører innenfor normert tid. (Pluss ett år for bachelorgrader, og normert tid for mastergrader). Utbetalingene er inndelt i tre takstnivåer, avhengig av fagområde, hvor typiske HumSam-utdannelse ligger lavest, og typiske MNT- og medisin/helseutdannelse høyst. I tillegg mottar universitetene midler for utvekslingsstudenter. <i>Basismidlene for forskning</i> blir primært fordelt ut fra historiske rammer. Men siden 2009 er veksten i basismidlene fordelt ut fra resultatbaserte indikatorer. Etter en innføring gjennom noen år, er vektingen mellom indikatorene fra 2012 som oppgitt under: a) Inntjente utdanningsbevilgninger (45 %) b) Eksternt finansiert forskningsvirksomhet (20 %) c) Vitenskapelig publisering – ”den norske modell” (25 %) d) Avlagte doktorgrader (10 %) Basistilskuddet til forskning utgjør ca. 57 pst. av det totale tilskuddet til forskning, inkl. den eksterne tilskuddsfinansierte forskningsvirksomheten. I tillegg mottar universitetene årlig rundt 0,5 mrd. DKK til forskningsbasert myndighetsbetjening.	Den tilskuddsfinansierte forskningen utgjør majoriteten av eksterne inntekter ved danske universiteter. Den utgjorde i 2012 ca. 6,2 mrd. DKK, og fordeler seg slik på hovedkilder (tallene i parentes er fra 2011): a) Danske offentlige kilder (3,4 mrd) – 57 % b) Danske private kilder (1,6 mrd) – 27 % c) EU (0,6 mrd) – 10 % d) Andre utenlandske kilder (0,4 mrd) – 6 %

Nederland

Nederland høyere utdannings- og forskningsssystem

Nederland har en institusjonsstruktur som likner Norges, med 18 universiteter og 37 profesjonshøyskoler (Universities of Applied Science) som mottar statlig støtte, men systemet er binært og det er ikke mulig å endre institusjonskategori. I tillegg kommer 60 private høyere utdanningsinstitusjoner som ikke mottar offentlig støtte. Alle studier må akkrediteres. Når nye utdanninger akkrediteres gjennomføres det en *macro efficiency check* på om ny utdanning dupliserer en annen utdanning og om det er etterspørsel i arbeidsmarkedet etter denne type utdanning.

Større reformer

I 2009 ble det nedsatt en nasjonal kommisjon for å analysere strukturen i det høyere utdanningssystemet og å gi regjeringen råd om framtidens struktur i høyere utdanning.

Kommisjonen anbefalte å øke differensieringen i det nederlandske systemet langs tre linjer:

- a) Differensiering av strukturen, ved å bevege seg bort fra en struktur basert på et strengt skille av to sektorer
- b) Differensiering mellom institusjoner, ved å stimulere til økte forskjeller mellom institusjoner

Differensiering i studieprogramtilbudet, ved å stimulere til arbeidsdeling mellom institusjoner og en reduksjon i studieprogramoverlapp mellom institusjoner.

Finansieringsmodell

I 2012 lanserte den nederlandske regjeringen en ny strategi for høyere utdanning – Kvalitet i mangfold, som oppfølging av anbefalingene fra den nasjonale kommisjonen. Denne strategien kobler finansiering til ytelse gjennom resultatkontrakter. Kontraktene inngås for treårsperioder, den første gjeldende fra 2012-15. I første omgang skal ca. 7 pst. av grunnbevilgningen omfordeles innenfor rammen av kontraktene. 2 pst. er omfordelt ved oppstart av kontraktperioden på bakgrunn av kontraktens ambisjonsnivå. De siste 5 pst. vil bli omfordelt ut fra faktisk måloppnåelse ved kontraktperiodens utløp. Målene er bl.a. å oppnå bedre gjennomstrømming, høyere kvalitet, mer profilerte institusjoner og færre og mer arbeidsmarkedsrelevante studieprogrammer.

Finansieringsmodellen vil bli evaluert i 2015. I evalueringen vil det vurderes om opp til 20 pst av det samlede undervisningsbudsjettet vil knyttes opp mot resultatbaserte indikatorer.

Grunnbevilgning ca. 60 %	Ekstern bevilgning: ca 40%
Hovedmekanismen for å fordele grunnbevilgningen er den såkalte BAMA-modellen (bachelor/master). Den består av en komponent for <i>utdanning</i> og en for <i>forskning</i>. Delingen er kun beregningsteknisk – universitetene står fritt til å fordele bevilgningen mellom hovedvirksomhetsområder. <i>Utdanningskomponenten</i> utgjør 48 pst. av grunnbevilgningen (utenom bevilgningen til universitetssykehusene, som går vi universitetene). Den beregnes på grunnlag av: a) Nye studenter og beståtte bachelor- og mastergrader (ca. 65 %) b) En historisk betinget basisbevilgning (ca. 30 %) c) Spesielle formål, som små/sårbare programmer og spesialutstyr (ca. 5 %) Forskningskomponenten utgjør de resterende 52 pst. av grunnbevilgningen. I beregningen av denne inngår: a) Ph.d-grader (og en type nasjonsspesifikke? teknologigrader) – ca. 35 % b) Forskerskoler (vanlige og toppforskerskoler) c) En strategisk tildeling basert på videreføring av historiske rammer (utgjør mer enn halvparten, men synker når resultatene i a) øker).	Ekstern finansiering: inkluderer studieavgifter, som utgjør om lag 9 pst. av universitetenes totale inntekter). De øvrige drøye 30 prosentene inkluderer inntekter fra mange ulike kilder, og til mange ulike formål, så som oppdragsforskning og –utdanning, konsulentvirksomhet og kommersialiseringresultater. FoU-statistikken for Nederland skiller ikke mellom universitetsinterne og eksterne offentlige kilder for forskningsfinansiering. Det nederlandske forskningsrådet (NWO) er den klart viktigste offentlige kilden. Grunnbevilgningen pluss andre offentlige kilder står for ca. 81 pst. av forskningsfinansieringen ved universitetene. Resten fordeler seg på: a) Innenlandske non-profit organisasjoner – 6 % b) Innenlandsk næringsliv – 8 % c) Utlandet – 5 %

Sveits

Det sveitsiske høyere utdannings- og forskningssystemet

Sveits har en binær høyere utdanningssektor bestående av 12 universiteter og 7 høyskoler (kalt fachhochschulen). I tillegg er det 18 pedagogiske høyskoler og 2 kunst- og musikkhøyskoler.

Større reformer

Høyskolesektoren i Sveits ble etablert i 1997 gjennom oppgradering og sammenslåing av 68 yrkesorienterte skoler til 7 regionale nettverkshøyskoler. Bakgrunnen for reformen var, som i mange andre land, å styrke profesjonsutdanninger ved å gi dem status som høyere utdanning. Ingeniør- og teknologiutdanninger har tradisjonelt stått sterkt i høyskolesektoren i Sveits. I tiden etter etableringen av sektoren har de fleste andre kortere profesjons- og praktisk rettede utdanningene også blitt oppgradert til høyere utdanning og underlagt høyskolene. Høyskolene har et forskningsmandat, men skal ha tyngdepunktet i anvendt forskning og utviklingsarbeid innrettet mot regionale behov og praksisorientert forskning i profesjonsutdanningene, til forskjell fra universitetenes grunnforskningsansvar.

Den store andelen av aktører fra fagskoler som var med å opprette høyskolene og fortsatt er med i styringen av dem, gjør at den sveitsiske høyskolesektoren i mindre grad har vært preget av akademisk drift enn tilfellet er i andre land.

Finansieringsmodell

Sveits har et komplekst høyere utdanningssystem, noe som også gjenspeiler seg i finansieringen. Både nasjonale myndigheter og kantonene (delstatene) hver for seg og i felleskap bidrar til finansieringen av de fleste universitetene. Dette er nærmere beskrevet i tabellen under.

Tabellen gjelder kun universitetene i Sveits

Grunnbevilgning 81 % (kantonuniversitetene)	Ekstern Finansiering: 19 % (kantonuniversitetene)
To føderale universiteter (ETH-Zürich og EPF-Lausanne) mottar en hovedsakelig historisk basert grunnbevilgning fra nasjonale myndigheter. Øvrige universiteters grunnbevilgning finansieres dels av det enkelte kanton (delstat) – 69 pst., dels av kantonene i felleskap – 13 pst., og dels av nasjonale myndigheter – 18 pst.. De interkantonale midlene beregnes ut fra kostnader knyttet til grupper av studier, og fordeles proporsjonalt mellom kantonene ut fra antall studenter i de ulike gruppene. De føderale midlene fordeles etter en formel, hvor følgende indikatorer inngår: a) Antall studenter – 70 % b) Ekstern forskningsfinansiering – 30 % De to føderale universitetene har en lavere andel grunnbevilgning enn kantonuniversitetene, ikke minst som følge av økende ekstern forskningsfinansiering, men grunnbevilgningens andel av totale inntekter er stadig høy også ved disse institusjonene.	Forskningsfinansieringen utgjør en stor andel av de eksterne inntektene. Men andelen forskning finansiert over grunnbevilgningen er stadig høy ved sveitsiske universiteter, inkludert de to føderale, ca. 66 pst. i gjennomsnitt. De øvrige forskningsmidlene fordeler seg slik på kilder: a) Andre offentlige kilder – 15 % (hovedsakelig Swiss National Science Foundation, SNSF) b) Innenlandske non-profit organisasjoner – 9 % c) Innenlandsk næringsliv – 7 % d) Utlandet – 3 %

Norge

Det norske høyere utdanningssystemet

Det norske systemet er mangfoldig med et utvalg offentlige og private institusjoner med ulike oppgaver, fokus på ulike funksjoner, tilbyr ulike grader og ulik vekt på anvendt og grunnforskning og dekker ulike regionale, nasjonale og (i mindre grad) globale studentgrupper. (Benneworth, 2011). I 2013 var det 33 statlige institusjoner og 21 private institusjoner. De statlige institusjonene inkluderer åtte universiteter, 18 statlige høyskoler, fem vitenskaplige høyskoler, to kunsthøyskoler. De private institusjonene inkluderer tre vitenskaplige høyskoler og 20 høyskoler (Kunnskapsdepartementet, 2014). I tillegg kommer fagskoler som gir korte arbeidsrettede utdanningstilbud. Disse er ikke en integrert del av det øvrige høyere utdanningssystemet. Den videre omtalen omfatter ikke fagskoler.

Universitetene tilbyr et bredt spekter av studietilbud, både profesjonsrettede og generelle fagdisipliner, og står for det meste av forskningen. De vitenskaplige høyskolene driver i hovedsak utdanning og forskning innenfor et spesialisert felt, for eksempel arkitektur. De er forskningsintensive og kan tilby doktorgradsutdanning. De statlige høyskolene spiller en viktig rolle i å desentralisere tilgjengeligheten til utdanning. Høyskolene tilbyr i hovedsak profesjonsrettede bachelor-programmer, men tilbyr også i økende grad mastergrader, også innenfor generelle vitenskaplige fagdisipliner. Noen høyskoler tilbyr også doktorgradsutdanning. De private institusjonene mottar statlig tilskudd til alle eller deler av studieprogrammene, disse må akkrediteres av det nasjonale kvalitetssikringsorganet (NOKUT). (Benneworth, 2011)

Større reformer

I 2003 ble det gjennomført en kvalitetsreform. Dette førte til omlegging av strukturen og kvalitetssikringssystemer i tråd med Bologna-prosessen. I tillegg ble det i større grad lagt til rette for å øke institusjonenes autonomi. Institusjonene har derimot ikke autonome i forhold til inntakskrav og inntak. Dagens finansieringssystem ble innført i 2002 som del av Kvalitetsreformen, og førte til en større vektlegging av resultater. I 2005 ble en ny universitets- og høyskolelov innført. Denne skapte en felles rammeverk for både offentlige og private institusjoner.

Finansieringsmodell

Se tabell nedenfor.

Grunnbevilgning (statstilskudd): 77 %	Ekstern finansiering (inkl. andre inntekter): 23 %
Grunnbevilgningen tildeles som én ramme som institusjonene selv kan disponere innenfor de lovpålagte oppgavene. Rammen er delvis resultatbasert, ved at det er innført insentiver for utdanning og for forskning. I tillegg består rammen av hovedsakelig historisk baserte langsiktige og strategiske midler, inkl. midler til for eksempel stipendiatstillinger. Denne delen av rammen utgjør ca. 70 pst.. Indikatorer i <i>utdanningsinsentivene</i> (åpen ramme) – ca. 24 % - Avlagte studiepoeng – studiene inndelt i seks kategorier med ulike satser – 60 pst. ligger i langsiktige/strategiske midler, 40 pst. gis i uttelling når studiepoengene er avlagt - Utvexlingsstudenter – kr. 7 500 per inn- og utreisende student Indikatorer i <i>forskningsinsentivene</i> (lukket ramme) – ca. 6 % - Avlagte doktorgrader – vekt 0,3 - Vitenskapelig publisering – vekt 0,3 - Tildeling fra Norges forskningsråd og regionale forskningsfond – vekt 0,22 - Tildeling fra EUs rammeprogram m. randsoneaktiviteter – vekt 0,18	Forskningsinntektene utgjør ca. 60 pst. av finansieringen utenom statstilskuddet. Av de totale FoU-utgiftene i UH-sektoren (ekskl. universitetssykehus) utgjør grunnbevilgningen/statstilskuddet 63 pst.. De øvrige FoU-utgiftene fordeler seg slik på kilde: - Forskningsrådet – 20 % - Andre offentlige kilder – 8 % - Næringslivet – 4 % - Andre kilder (inkl. private fond, gaver) – 2,5 % - Utlandet – 2,5 % (herav EU – 1,7 %)

Vedlegg 3: Dokument bestilt av ekspertgruppen fra CHEPS i Nederland om erfaringer med “performance agreements” i Europa

Reflections on performance agreements in higher education

**Report for the Expert Group of the
Ministry of Education and Research in Norway**

**Harry de Boer
Ben Jongbloed**

**Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS)
Universiteit Twente**

Introduction

In this report we reflect upon performance agreements in higher education (HE). Governments are continuously in pursuit of effective policy instruments to steer their national higher education system. During the last decade, performance-based steering tools were introduced or reformed in almost every higher education system. In countries such as Australia, Ireland, Scotland and the Netherlands, performance agreements have become examples of ‘new’ instruments in the government’s toolkit. They are regarded as a promising instrument to contribute to the achievement of higher education’s three main goals, namely delivering education and research that is of high quality, efficiently produced, while securing equity in the system. In countries that have a longer history with performance agreements (such as many U.S. and German states, Austria, Finland and Denmark) performance agreements tend to stay, although many, and sometimes significant changes have taken place from one generation of performance agreements to the next. This ‘mood of change’ can have different reasons. Changing circumstances, including cabinet change, can demand ‘action’. It could also point to an insufficient understanding of the design and implementation of performance agreements.

Our report is envisaged to feed into discussions in Norway on the introduction of performance agreements as a tool to steer the Norwegian higher education system. Based on a general literature review as well as on analyses of existing systems of performance agreements we present some ‘food for thought’ for the debate in Norway on this issue. We have gathered information (from laws, white papers, websites of governments and institutions, and expert interviews) on higher education systems in the United States (the states of Louisiana, South Carolina, and Tennessee), Australia, Hong Kong, Austria, Denmark, Finland, Germany (North-Rhine Westphalia, Thuringia), Ireland, the Netherlands, and Scotland.²⁰ Moreover, we used the outcomes of two recently held conferences on this topic.²¹

Clear-cut conclusions in the form of ‘recipes’ are hard to make. Design, process and implementation of performance agreements in HE, as well as opinions and perceptions about them greatly differ and there is no compelling evidence on what works well under which conditions. ‘Context matters’, and given the uniqueness of each higher education system, experiences from elsewhere always must be interpreted with care. Therefore, our first recommendation would be not to copy ‘blindly’ the design and implementation of performance agreements from other countries, as their culture, political and legal system, policy style, size, HE system characteristics and strategic agendas are different. Nonetheless, experiences from elsewhere are an important source for inspiration and a valuable input. With this report we want to highlight a number of key issues to be taken into account when the introduction or evaluation of performance agreements is being considered.

²⁰ Data on these countries has been collected by the following CHEPS staff members: Paul Benneworth, Harry de Boer, Leon Cremonini, Ben Jongbloed, Renze Kolster, Andrea Kottmann, Katharina Lemmens-Krug and Hans Vossensteyn over the period July-December 2014.

²¹ Country-focused workshop in The Hague (25-26 September 2014) on “Performance agreements and their relationship to funding in higher education” and Meeting of the Directors General for Higher Education in Palermo (20-21 October 2014) on “Performance oriented funding policies in higher education: modernization as sustainability”.

What are performance agreements?

Performance agreements are contracts between the government and individual higher education institutions, which set out specific goals that institutions will seek to achieve in a given time period.²² It concerns intentions to accomplish given targets, measured against pre-set known standards. Performance is deemed to be the fulfilment of an obligation laid down in the contract. In contemporary higher education we can find these kind of agreements under different labels and headings. Apart from performance agreements/contracts there are compacts (Australia, Ireland), target agreements (some German states), outcome agreements (Scotland) or development plans (Hong Kong, Denmark).

Such a description of a performance agreement immediately raises interesting questions. Firstly, to what extent does this description differentiate between the prescription of a certain outcome (a result that needs to be achieved) and the effort an actor reasonably has to make (a ‘guide for behaviour’; a level of effort an actor is capable of bringing to an activity). Such a difference refers to the distinction between ‘hard’ and ‘soft’ contracts. The nature of performance agreements in use in higher education indicates that both forms of contracts exist.

What counts as a performance is often a matter of taste. Is attracting international students a performance? Is employability (in the sense that graduates find suitable employment soon after graduation) a performance to be attributed to an institution? Is maintaining minimal quality standards in education a performance? We would argue that performance is goal- or problem-oriented, result-based and measured against pre-set standards. These standards are the result of a political decision, a negotiation process among stakeholders, or a benchmark (where a standard means doing better than others).

Secondly, does this description of performance agreements imply that the agreements are coupled with (public) funding? Can one speak of performance contracts if no funding is attached to the agreements? If there is no funding linked to the agreements made between the government and the institutions we would rather speak of ‘letters of intent’ instead of ‘performance contracts’. It implies that the contract partners agree to focus on certain activities (i.e. make a serious effort) with the aim to accomplish particular goals, without direct financial consequences. Following such a distinction in contemporary higher education we have come across both letters of intent (Denmark, the Netherlands in the past, Australia today) and performance contracts (Austria, Ireland, Finland, the Netherlands today). In some countries we find contracts that contain both intentions and (hard) performances.

The aims of performance agreements

Our data on performance agreements also demonstrates that governments have different reasons to introduce performance agreements. Performance agreements can have the following aims:

1. To encourage institutions to strategically position themselves. This is known as institutional profiling. Performance agreements are expected to contribute to establishing a diversified higher education system - the bilateral nature of the agreements should enable this.

²² Key Findings from the ET2020 country workshop in The Hague (25-26 September 2014) on “Performance agreements and their relationship to funding in higher education”

2. To establish and/or improve the strategic dialogue between the government and the institutions, with the intention to align national and institutional agendas, policies and activities.
3. To improve the core activities of the institutions, which can refer to a higher quality of teaching, research and outreach, higher levels of productivity, or securing minimum standards (by means of weeding out underperformers).
4. To increase the efficiency of the institution's activity. The specification of targets and indicators related to completion rates, drop outs, or time to degree is an example.
5. To inform policy makers and the public at large on the system's and the institutions' individual performance in return of public subsidies (accountability and transparency).

Before parties actually start contract negotiations on performance contracts of some sort they not only must have defined their own goals, but first and foremost understand the rationale for the contractual relationship. This rationale is important as it will impact on the design, the process and the evaluation of the policy tool. To improve the dialogue between the government and the institutions, soft agreements such as letters of intent may work better than hard (cash-based) contracts that make institutions think twice before they will sit around the table. To determine whether or not the performance agreements are effective (in terms of goal achievement) will depend on the goals – or 'the problem to be fixed'. It is likely that governments will have several aims in mind when they introduce performance agreements. Perhaps needless to say that this affects design, process and evaluation.

Ad 1. Institutional profiling and system diversity

The first aim – to use performance agreements to establish or maintain a diversified higher education system – is found in a number of countries we focused on (e.g. Austria, Ireland, Germany, Finland and the Netherlands). The virtue of a diversified higher education system is a well-recognised goal.²³ Performance agreements are thought of as fitting this goal well. The Austrian *Wissenschaftsrat* concluded that such agreements do contribute to a more diversified Austrian higher education landscape. Experiences from other countries however reveal that this is not by definition the case. The Finnish case shows that performance agreements (and the performance-based funding models attached) have indeed stimulated institutional profiling, but at the same time this has not led to a more diversified system. From Germany we learn that, because institutions must respond to the same issues, the agreements may have led to homogeneity instead of heterogeneity at the system level. Literature on the 'diversity debate' suggests that, if institutions are rewarded in the same way for the same outputs, then they will inevitably seek the same ways of maximising their income. And when targeted funding policies do not have explicit diversity objectives, they risk promoting institutional convergence.²⁴ As regards the design of performance agreements, this should be taken into account.

Ad 2. Improving dialogue

²³ The following quote from Europe's Modernisation Agenda is illustrative and picked up by many countries:

Europe needs a wide diversity of higher education institutions, and each must pursue excellence in line with its mission and strategic priorities. With more transparent information about the specific profile and performance of individual institutions, policymakers will be in a better position to develop effective higher education strategies and institutions will find it easier to build on their strengths. (European Commission).

²⁴ See: Codling, A. and Meek, V.L. (2006). 'Twelve Propositions on Diversity in Higher Education', *Higher Education Management & Policy*, vol. 18, issue 3, pp. 23-47.

The second aim for developing performance agreements – improving dialogue – can also be found in several countries, particularly in those countries where there is, in a comparative sense, hardly a tradition in the sense of a relationship between the government and the institutions that is characterised by dialogue. This is the case in countries with traditionally either strong government regulation or high levels of institutional autonomy. The rationale of performance agreements is to develop a context where government and institutions meet to discuss how institutions can (or have to) contribute (better) to the national agenda for higher education. The experiences indicate that performance agreements, particularly the softer versions such as letters of intent, are a promising stepping stone to improve interaction and to create common ground for aligning agendas and seeking consensus. Examples are Ireland and Scotland. In other countries, such as the Netherlands, the perception is that this should be considered only as a first step. For ‘real impact’ more focused tools (and linking the agreements to money) are required.

Ad 3 & 4. Improving core activities: quality, productivity and efficiency

Despite the fact that there is no compelling evidence about the relationship between performance agreements (or performance-based funding) and quality, productivity and efficiency in higher education, we have seen that in several countries improvements in these three areas have been reported in the years following the introduction of performance agreements. In Denmark, the universities’ third party income as well as their publication outputs increased since the introduction of development contracts. In Finland, the introduction of performance agreements appears to have contributed to an increased cost and performance awareness. In North-Rhine Westphalia (Germany), internal university decision-making has been positively affected. Both in Louisiana and Tennessee (United States) graduate numbers have gone up.

Ad 5. Accountability and transparency

Monitoring and reporting on progress and performance targets can be used for reasons of accountability and transparency. In some countries this is one of the aims that is explicitly stated. Most countries indicate that performance agreements do contribute to more transparency and better accountability (unless the outcomes of the evaluations are not made public). It is common that institutions must report on their performances in annual reports. Performance agreements come along with a requirement to report (annually) on progress and performance. In some countries, independent bodies play a role in the assessment of the performance agreements (for example in the Netherlands and Hong Kong).

Performance agreements and other policy instruments

Performance agreements are always used alongside other policy instruments. For example, the agreements could be linked to (performance-based) funding models. In some countries there is a direct link between the targets set in the performance agreements and the core funding allocated to the institutions (e.g. Austria, Finland). In other countries, core funding and performance funding are treated separately (e.g. Louisiana). And there are countries where performance agreements and core funding allocations are not linked to each other (no immediate funding coupled to the agreements, e.g. Denmark).

Performance agreements can also be linked to, or be affected by, quality assurance systems, student selection mechanisms or the results of particular data collections (such as student satisfaction surveys). In Hong Kong, the Research Assessment Exercise is an example of the

linking of performance agreements and evaluation instruments. Also in other countries research assessments (bibliometric tools to assess research productivity or research impact) are connected to performance agreements. The interplay of the different policy instruments requires careful consideration as it may have unintended consequences. We will give two examples.

Firstly, when institutions can select their students they may adjust their admission policy as the result of performance agreements. They may decide to be less restrictive in order to meet the targets agreed upon (e.g. contributing to a widening access agenda). Or they may decide to be more restrictive and only pick the brightest students ('cherry picking', to meet completion/graduation targets). The latter was the case in Tennessee, where this interfered with the government's objective to enhance educational attainment.

Secondly, the interplay of different policy tools can lead to duplication and overlap. Reporting requirements flowing from the performance agreements can add an additional accountability layer. Performance agreements, particularly when they are comprehensive, focus on institutional profiling or, being part of stimulating the dialogue with the government, can overlap with strategic plans of the institutions. This is the case in the Netherlands and Ireland. This may produce complaints with the institutions - as voiced for example in Austria as well as in Denmark. As a result of that, amongst other things, in Denmark the development contracts have changed from 'comprehensive strategic plans' to 'selective mission-based contracts'.

Performance agreements and institutional autonomy

During the last two decades, authorities and responsibilities among stakeholders in higher education have been redistributed. An overarching trend in European higher education governance has been to enhance the autonomy of the higher education institutions.²⁵ It is debatable to what extent higher education institutions perceive this autonomy to be real, and the introduction of performance agreements can be part of such a debate. In several countries it has been argued that, despite devolving several authorities to the institutions (which is undeniably true in most countries), performance agreements are just another way for the government to stay in control. Performance agreements stress the resource dependency of institutions and limit the room for making their own choices. This form of conditional funding stand in contrast to lump sum funding, which fits institutional autonomy best. Performance agreements, it may be argued, underline the saying of "he who pays the piper, calls the tune".

There certainly is a tension between performance agreements and institutional autonomy, but the nature and extent depends on the design, process and implementation of the performance agreement. As regards the room left to the institution to make its decisions and trade-offs, the depth and scope of the agreements are crucial. The more comprehensive the agreements and the greater the level of detail, the more they will intrude on the institution's autonomy. And the less institutions are engaged from the outset in the design and implementation of this steering tool, the stronger this perception of governmental control over the institutions will be. If, however, performance agreements are perceived as a true joint effort in which both parties can express their interests on a limited number of issues that leave institutions some room on how to approach them, this perception will be different.

²⁵ See for example de Boer, H., J. Enders, J. File and B. Jongbloed (2010). *Governance reform. Progress in higher education reform across Europe*. Volume 1: Executive summary main report. Brussels, European Commission.

Transaction costs

Designing performance agreements, and the monitoring and evaluating of the agreements requires significant efforts from various actors (government, institutions, agencies, experts). In designing the agreements, the government, usually in consultation with the higher education institutions, not only has to develop a rule system, procedures, guidelines and templates, but also needs to have or to establish a national agenda from which the key issues have to be negotiated. Without a clear vision on what the government intends to achieve, agreements are unlikely to be very effective. “If you do not know where you are heading for, it will get you anywhere”. It will make the whole exercise pointless and will easily lead to frustration. Also the institutions have to think strategically and must translate their vision and goals into negotiable issues for the agreements. In several countries the strengthening of the strategic capacity of the institutions has been one of the (side) goals of establishing performance contracts. Examples are Ireland and some German states. Developing these capacities, as well as the dialogue and negotiation process between government and institutions, possibly facilitated by an independent body, is a time-consuming process by itself.

The monitoring of and reporting on progress and outcomes is another challenge. Consent on indicator measurement, establishment of (undisputed) databases, frequency and level of detail of reporting may cause another time-consuming hurdle. Additionally, the follow-up on the outcomes and determining of impact requires careful consideration as well. It is not always obvious why particular goals laid down in the agreement have not been achieved, particularly but not only in the case of qualitative targets and indicators. Even when non-realisation of targets can be determined, it may be hard to answer the question ‘who is to blame’.

It has not been possible for us to make a fair comparison on transaction costs between performance agreements and alternative policy instruments. We argued above that performance agreements have considerable transaction costs. In several countries, higher education institutions complained about the administrative burden attached to the instrument. However, alternative instruments would require, at least to some extent, a similar kind of monitoring and evaluation effort, the costs of which also are unknown.

Performance agreements deal with projected outcomes

Ex ante or ex post funding?

Performance agreements cover targets and activities that are supposed to be realized in the (near) future. The purpose of such an agreement is to define both parties’ responsibilities with respect to a desired set of outcomes. If funding is attached to these projected outcomes, the next question is when the actual funding takes place. This can be done prior to the achievement of the performance (ex ante), in principle with clearance afterwards, or it can be done after the promised performance has been achieved (ex post). When the performance agreements are directly linked to a funding formula, ex ante funding is likely to be the case. One example of performance agreements with ex ante funding is the Netherlands. Amongst other things, the Dutch institutions conditionally receive 5% of their teaching budget on reaching quantitative targets related to teaching. If it turns out that, afterwards, these targets are not met, they risk losing part, or all, of this 5%. This will then be settled (‘cleared’) in a next round of performance agreements. As far as we can see, ex ante funding for projected performance is the most common, but theoretically it is possible to allocate funds ex post – as

rewards (which is for instance often the case when performance-based indicators are used in a funding formula). In this case, institutions would have to pre-finance the activity they need to undertake to accomplish the promised performance.

Legally binding or gentlemen's agreements?

Following up on this, there are a number of related issues. To what extent are agreements between two parties creating an obligation to carry out (or not carry out) a particular activity, enforceable? If performance agreements are legally binding, parties can go to court in case of disputes over 'non-compliance or non-attainment'. Regarding the question whether or not performance agreements are legally binding, we do not have the full picture. In Denmark, the agreements are not legally binding (being 'letters in intent'), in Finland they are. However, we have so far not come across a case where either a government or an institution has gone to court over the performance agreement.

If performance agreements are not legally binding, they must be regarded as 'gentlemen's agreement'. The common opinion is that gentlemen's agreements are only morally binding. This point of view however is not completely undisputed. Consciously made agreements raise expectations that the parties will act accordingly, which inspires confidence not only for the two parties concerned but for third parties as well (e.g. students). If third parties suffer from non-performance, legal action cannot be ruled out (depending though on the legal tradition/system of a country).

Consequences of non-compliance and non-attainment

Performance agreements concern future performance, and because the future is uncertain there is always the risk that promises cannot be kept. This risk of course increases when the performance agreement's time frame is longer. As a result of that, nearly all performance agreements have *ceteris paribus* clauses, stipulating that unforeseen circumstances may lead to changes in the agreements (or are a reason to breach parts of the contract). Another common principle is that contracts can be changed if the two parties agree in mutual understanding to do so.

But even when environments remain largely stable, one of the parties may perform differently from what was foreseen (under-performance or over-performance). We list a number of examples of 'punish and reward' mechanisms. In *Austria*, performance agreements distinguish between foreseeable non-achievements and unforeseeable non-achievements. For foreseeable non-achievements universities have to adjust their planning and structures and have to reserve funds that actually had been dedicated to the non-achieved goals. For unforeseeable non-achievements, universities have to analyse the reasons for the non-achievements and report on the outcomes. In *Thuringia*, the consequences in case targets are not met are described in general terms. If a target has not been realized the institution has to explain why this has been the case and what the institution has done to achieve the goals and targets. The ministry can decide to reclaim the funding as well as reduce funding agreed for a future period. For the performance agreements 2008-2011 this has not been the case. In *Hong Kong*, institutions can be required to return part of the funding. Also current performance can be taken into account in the negotiations about upcoming agreements. If *Dutch* institutions do not meet their targets, they can lose part, or all, of their 'performance-based budget', which is to be settled in a next round of funding. In *Louisiana*, underperforming institutions are denied certain privileges such as raising their tuition fees (5%-10%) or being granted operational, financial and management autonomy. In *Finland*, where performance agreements are legally binding, no cases have been taken to court. The Finnish ministry stresses that issues are settled in dialogue, among other things via dialogue and site visits.

During the country-focused workshop in The Hague (see footnote 2) it has been argued that in order to moderate the impact of financial penalties, governments may consider building transition or improvement periods into cycles of performance agreements. Such a second chance option may imply that institutions will get a “red card” only after a “second yellow card”.

Stakeholder participation

Performance agreements are a joint undertaking. Both the literature and the experiences with the performance agreements studied suggest that involving stakeholders throughout the process is important to establish agreements that are effective. This implies that without neglecting the responsibilities of the various parties, relevant groups from the government, the institutions, the academic staff, and student organisations should be involved in the design and the implementation of the agreements. While the government is in the driver’s seat (e.g. developing guidelines and templates), institutional involvement in the early stages of the process will enhance the successful development of the agreement. This implies that institutions not only voice their interests and negotiate about the content of the agreement, but also can express their views and ideas on the guidelines, the criteria, the monitoring system and the way of reporting. One of the issues concerns for instance the measurement of the targets and indicators. Without consensus about how and by whom target achievement will be measured, the outcomes of the agreements will be disputed (and distract from the ‘real issues’). While it is plausible that institutions in principle may resist the idea of performance agreements (for example because they feel it intrudes on their autonomy), serious participation and mutual ownership is likely to facilitate the process. Experiences in the U.S. suggest that governments should allow for institutional autonomy.

While participation throughout the process contributes to the acceptance of the idea of steering through performance agreements, ‘time to get acquainted’ (learning) is another important aspect. In countries with a ‘performance agreement history’ the actors have become familiar with the approach and will have put the systems and people in place. Some patience as well as a continuous evaluation of the process (are we doing the right things and are we doing them right?) are recommendable.

Besides institutional engagement, also (broad) political support will contribute to successful performance agreements. A minister of education with full political support is better positioned at the negotiation table than a minister who lacks such support.

An interesting idea is to install an independent committee, in which various areas of expertise are represented (e.g. covering teaching and learning, research, student issues, industry needs, institutional strategy). There are several roles such an independent body could have. There could be an independent body for guiding and handling the process (this is for instance the case in the Netherlands). Other possibilities are a counselling role, for example advising on the agreements, or an evaluator role, assessing the progress and outcomes of the agreements. In Hong Kong there is such an independent body.

Trade-offs and dilemmas

There is a long list of trade-offs and dilemmas that designers of performance agreements have to face. Several of these issues have been touched upon above. Preferences depend on the aims of the performance agreements as well as the context in which they are supposed to work. Studying performance agreements from several countries has not revealed a clear pattern. Therefore, we present a list we recommend to be taken into account without stating that one option should be preferred over the other.

Quantitative and qualitative measures

One of the potential advantages of performance agreements over other instruments such as formula-based funding, is that one can decide to take both quantitative and qualitative measures into account. The appeal of having the opportunity of taking qualitative measures on board is that some issues that are deemed crucial for the development of a higher education system at a certain moment in time can be included. The downsides of using (also) qualitative targets is that they are usually less clear and transparent, the transaction costs are (relatively) high, and disputes may arise when the realisation of qualitative targets needs to be assessed.

A strong focus on quantitative measures (or KPIs) has its appeal. They can be SMART, transparent, and create a sense of objectivity (albeit that they certainly are not value-neutral). Assessment of performance is in the case of quantitative measures relatively easy. A clear and visible set of measures, as optimists would argue, stimulates focused action and makes sure that (at least) what is measured gets done. The downside, pessimists would argue, is that *only* what is measured gets done. They argue that institutions will only focus on quantifiable issues and neglect issues that may be just as (or even more) important for higher education. It leads, they argue, to tunnel vision and encourages a limited portrait of actual performance. Performance agreements based on (primarily) quantitative measures are likely ‘to hit the target but miss the point’. By explicitly steering on quantitative targets institutions may be encouraged to concentrate on ‘easy’ targets (‘cherry picking’), be inclined to lower quality standards in order to meet targets, or even cheat.

A related issue concerns the level of detail of the measures in the performance agreements. On the one hand there is the option to focus on very specific smart goals. On the other hand, goals and intentions can be (and usually are) formulated in a quite broad sense. The choice for one of these options will largely depend on the aims of the performance agreements. For improving the dialogue and creating mutual understanding of the key issues, reaching consensus on broad goals seems to fit well.

Stability and flexibility

An important reason to establish performance agreements is to create a sense of stability and predictability for the higher education institutions’ budget, while simultaneously creating some degree of flexibility is also supposed to be one of its most important assets. The time frame for which performance agreements are concluded usually runs from two to six years. The multi-annual frame is expected to guarantee stability, security and confidence (in particular related to the institutions’ future budgetary situation). In principle, the longer the time frame chosen, the higher the potential stability. But because agreements are about future-oriented objectives, a sense of flexibility is felt as well. In some countries, the annual reporting on progress can lead to an adaptation of the institution’s agreement (e.g. Scotland). Obviously, this does not contribute to stability and predictability.

Performance agreements are a flexible policy tool in the sense that the content of the agreements from one round to the other can change (without having to go through legislative procedures and processes). The advantage of the instrument is that it can address the issues that are considered to be important in a particular time period. The downside, however, of such an ‘ad hoc’ approach is that the long term perspective may be overlooked. There is a risk that, because of its flexibility, the recent past and the present situation will attract more attention than the issues that are important for the long term.

Uniformity and specificity

Another crucial design factor for establishing performance agreements is to what extent these agreements should address the higher education sector as a whole, its sub sectors, or individual institutions. In principle, bilateral agreements are suitable for ‘tailor-made’ contracts, differing in some degree from one institution to the other. For the aim of establishing a highly diversified higher education system or for optimally supporting the strengths of existing institutions this appears to be a promising feature. Agreements addressing the entire sector bear the risk of institutions all moving into the same direction. Moreover, as reported in some countries, when institutions have to strive for the same objectives they may not all start from the same position, implying that some institutions will be privileged over others. Tailor-made contracts, however, will have high transaction costs and require that the government has the capacity to oversee what the consequences of the different contracts are for the system as a whole.

From several countries the experience shows that it makes sense to take the differences between different types of institutions into account. Intentions, targets and measures that apply to the university sector often will not be applicable to the college sector. By the same token, different types of agreements to allow for the different characters of comprehensive and specialised institutions are worth considering.

Comprehensive or focused agreements

Another key design issue concerns the number of topics to be covered in the performance agreements. Obviously, transaction costs will increase as soon as the number of topics covered in the agreements increases. In terms of manageability, focused agreements are to be preferred. This implies that additional policies and instruments will be required to cover areas that are not covered by the agreements. Moreover, a system of comprehensive contracts may lose some of its appeal in creating a dialogue between government and institutions since the entire national agenda will have to be incorporated into the contract negotiation.

Countries that have a longer history with performance agreements (such as Finland and Denmark) tend to show a shift from comprehensive contracts to more narrow and focused agreements.

Attaching substantial or marginal budgets to performance agreements

A first question here is whether performance agreements can be effective without having funding attached to them. Opinions on this issue greatly differ. On the one hand, it has been argued that, if there is no money involved, institutions are hardly willing to adjust their behaviour towards the desired outcomes. This seems to be the view in the Netherlands, that has known a long history of ‘dialogue-based’ relationships between government and institutions. Once such a dialogue becomes institutionalised, ‘something else’ will be required in order to change institutional behaviour. The Danish higher education institutions, that are also very much experienced in communicative modes of steering, still prefer to have letters of intent, although it has been suggested that the current system of institutional development plans would be (even) more effective if it was (directly) coupled to funding. On the other hand, there is the view that, when (serious amounts of) funds are attached to the agreements, the game will change and institutions may be less willing to cooperate. Countries that have agreements in order to establish a strategic dialogue and that try to align national and institutional agendas are more reluctant to link funding to agreements.

The other issue of course is how much funding should be attached to performance agreements. Again, opinions differ widely. Even small amounts can have a serious impact on institutional behaviour, while big amounts may have destructive impacts (or even bring the risk of bankruptcy for an institution). However, if amounts are small in relation to the efforts to be made by the institution, and the institution has an opportunity to acquire funds elsewhere, the impact on institutional behaviour is likely to be limited.

There is, however, consensus on the fact that annual budgetary fluctuations for institutions should be kept within bounds. Several countries have in-built cushions to limit the effects of performance-based funding and to maintain financial stability for individual institutions.

Existing or additional budgets?

If performance agreements are directly linked to funding then an intriguing question is to what extent they should bring additional funding to the institutions or whether the funding attached should be top-sliced from the already existing core budget. Opinions on this issue clearly differ. On the one hand there is the view that attaching additional funding to performance agreements creates a meaningful incentive for institutions to accept the agreements, perform well and to make an extra effort. Without the risk of losing funding, a bonus in return for 'doing more' or 'doing better' is likely to be met with less resistance from the institutions (although arguably when such a bonus is awarded on the basis of a particular benchmark some institutions will still feel neglected). Particularly, when performance agreements are a new steering device (an 'experiment', which seems to be a rather common strategy) additional funding would seem to be more ideal. On the other hand, such an ideal is not always possible – public funds are scarce (e.g. because of the financial crisis or strong competition from other public domains). Making a proportion of existing funding conditional on goal achievement ('top slicing') is then a more realistic option. A lesson from some U.S. states, however, is that performance budgets driven by additional funding may become 'easy targets' for politicians that are looking to make cut-backs (in some American states the performance budgets were the first to be scrapped during economic recessions). As a result of that, performance-based allocation failed in these circumstances; institutions became frustrated and conservative in agreeing or setting targets. Moreover, it is difficult to draw a clear line about what can reasonably be expected from institutions and paid for from existing budgets and what is an additional effort for which extra funds should be made available. Some argue for example that 'high-quality teaching and research' is what colleges and universities should be all about (and that is what they are publicly funded for).

Performance agreements: some food for thought in bullet points

- *The government needs to have a strategic agenda for the higher education system (vision)*
- *Institutions must be involved throughout the process and have to be committed (otherwise efforts must be made to increase commitment)*
- *Both government and institutions need technical and operational expertise as well as sufficient resources*
- *Contract partners must be trustworthy and reliable. Agreements can be changed during the process but not too often and only in mutual consent*

- *Not only focus on agreement of content but also on measurement and infrastructure (indicator validity, sophisticated data collection, avoiding misinterpretation)*
- *Carefully consider how performance agreements are embedded and related to other policy instruments*
- *Avoid strong annual fluctuations in institutional budgets*
- *Although views differ and depend on the aims one has in mind, many believe that performance agreements should be kept simple, robust and transparent*
- *Many believe that the introduction of performance agreements should be done in a gradual way. Learning by doing (‘experimenting’) seems to be the preferred strategy.*
- *When performance agreements are new, measures and indicators should not be too new (experience and expertise will improve acceptance and working)*
- *Performance agreements are dialogue-based. Well-organised patterns of communication are crucial. An independent agency can facilitate certain parts of the process*
- *Align performance agreements with other government steering tools*
- *Ideally, for the sake of stability and trustworthiness, performance agreements should be ‘political proof’ (limiting risks of a change in government)*
- *Use the outcomes of the performance agreements to inform society. Once performance agreements are in place and implemented, accountability is one of its virtues*
- *Important but unsolved issues, because they are dependent on aims and context, are:*
 - *The choice and balance between quantitative and qualitative measures*
 - *The impact of performance agreements without funding attached*
 - *The amount of funding attached for changing institutional behaviour*
 - *The use of existing or additional budgets (the latter seem preferable but not always realistic or without risk)*
 - *Comprehensive and uniform contracts, or specific and focused agreements (the latter seem preferable but may not fit every aim performance agreements can have)*

Appendix A: Short descriptions of performance agreements in selected countries

COUNTRY	PERFORMANCE AGREEMENTS
AUSTRALIA	3-year compacts to pursue institutional missions (system differentiation) and contribution to national goals. First time established in 2011. Quality and accountability based condition to receive public funding. Comprehensive document (university mission/government and university priorities/university strategies/government funding). Two components: facilitation funding (formula) and reward funding (focus on two areas: SES student and quality initiatives). Annual reporting requirement for HEIs on performance indicators; more comprehensively assessment after 3 years. Institutions must contribute to the annual Performance Portfolio Information Collection (IPPIC).
AUSTRIA	Basic budget is based on <i>Leistungsvereinbarung</i> – a 3-year PA. Started in 2007. Government develops guidelines and national plan. Next, institutions draft PAs. Based on dialogue and negotiations. Comprehensive PAs that address: strategic goals, teaching and research, drop out policies, improvement student-staff ratio, part-time studies, societal needs, international orientation, university cooperation, defining and measurement of indicators. Includes specified basic budget (obligation for government). Every six months government and institutions individually discuss progress. Universities must report on performance in the <i>Wissenbalanz</i> .
DENMARK	Dialogue-based development contracts, established since 2000, covering a 3-year period and not legally binding (letters of intent). No direct relationship between set targets and awarding grants. Last generation of development contracts (2012-2014) have a maximum of 10 goals per institution, 5 indicated by the government and 5 by the institution. Goals are supposed to be smart and aim at university's profile. Universities must report annually. Ministry sends outcomes to Parliament.
FINLAND	For universities: 4-year performance agreements, since 1994, covering 4 elements: national objectives, mission, profile & focus areas of the HEI, key development measures, and funding (core and project funding and monitoring and evaluation). See Finland country report for indicators used in PAs. Crafting PAs is interactive process. Initiated by the government (guidelines, national targets) HEIs respond and draft their targets based on internal discussion. Negotiations, based on web-based tool, follow. Not all performance indicators of the PAs are part of funding formula. PAs can be linked to the strategic funding component. Providing information for national database (KOTA) is mandatory. Government informs HEI every year on progress. Outcomes are made public. Additionally, there are site visits (particularly if HEI does not perform well (enough)). Different PAs for polytechnics (see country report Finland).
NORTH-RHINE WESTPHALIA	Since 2002, 2-year performance agreements (third agreement was for 4-years). The 40-page document (2012/14) contains general and concrete agreements. The topics covered are: institutional profile, public budget, teaching (number of student per discipline, the intake capacity of institutions for new entrants, <i>Hochschulpakt</i> ²⁶ agreements, quality assurance, capacity teacher training, supply for 'non-traditional' students), research (such as collaboration, profiling, PhDs, third party research), valorisation (such as patenting, collaboration), gender issues, internationalisation (such as collaboration, mobility of students and staff), linkages with upper secondary education, infrastructure and delivery of information and data.
THURINGIA	Since 2003, there is a 4-year Framework Agreement as well as 4-year bilateral performance agreements. The Framework Agreement is signed by three ministers and the nine HE institutions. Aims to give financial stability and structural development of HE landscape. It lists the key objectives for the sector, in return for public funding. The Framework Agreement shall be discussed every year. Institutions and ministry establish 4-year bilateral contract based on the framework Agreement on the basis of negotiations. Targets basically overlap with the Framework goals. The 30-40 page bilateral contracts focus on: overview of qualitative and quantitative institutional goals, planned measures for goal achievement, infrastructure investment, human resources, quality assurance, transparency and information measures.

²⁶ The number of (potential) enrolments has doubled for some years because of a structural change in the system of upper secondary education. To regulate this substantial but incidental increase the *Hochschulpakt* (I en II) has been established, by means of bilateral contracts that are part of the target and performance agreements.

HONG KONG	UGC, addressing student number targets and manpower requirements, invites institutions to draft 3-year Academic Development Proposals. UGC discusses ADP with institutions and internal work group. Evaluation criteria used are: strategy, teaching and learning, advanced scholarship and community. Next, HEIs calculate the costs, checked by the UGC who uses the recurrent grant funding formula to send funding recommendation to the government. The ADP-process is largely controlled and coordinated by the UGC. The UGC also evaluates whether or not ADPs have been realised. Consequences may be taken into account for the next 3-year cycle.
IRELAND	Minister for Education has developed a System Performance framework, stating national priorities and key objectives, including measurable high-level indicators. In consultation with the Higher Education Authority (HEA), institutions develop individual three-year institutional performance compacts that reflect the institution's contribution to the national agenda. The compacts are still in its initial stages and in the first (pilot) year mainly meant to strengthen the strategic dialogue between HEA and institutions. In the next stage, an institution's progress in meeting its compact objectives will in principle have an impact on its core funding (10% is at stake).
The Netherlands	In 2012, the Ministry started a system of performance agreements where each institution had to specify ambitions with respect to education-related goals and how it sought to differentiate itself from other institutions. A conditional budget (amounting to 5% of the institutions' allocation for education) is tied to ambitions relating to seven performance indicators, and a selective budget (2% of the education budget) is competitively awarded (ex ante) to institutions that in their performance plans particularly seek to achieve differentiation ambitions in line with the national and European agendas. An independent Review Committee evaluates and monitors the agreements. After the contract period it establishes whether the (7) indicator-related goals have been achieved, based on evidence submitted by the institutions.
SCOTLAND	Since 2012, there are 3-year outcome agreements, aimed to demonstrate universities' impact from public investment and intends to maintain the diversity of Scotland's HE system. The outcome agreement annually set targets about priority areas institutions will work on. In four broad areas (opportunity, innovation, graduates employability & enterprising, and sustainable institutions) more than 20 issues and indicators were listed.
LOUISIANA	Board of Regents enters 6-year agreement to develop long-term performance goals and progress measurement. The agreement has annual performance targets unique to each institution. Institutional participation is voluntary; agreements however are legally binding. Targets in the agreements were negotiated with several stakeholders (with board of regents and institutional leadership as the most important ones). The contracts have a general format, with attachments with the targets and indicators that differ from one institution to the other. In total, there are up to 90 targets, ranging from 10 to 70 per institution.
CROATIA*	A 3-year pilot project has built capacity in both HEIs and the ministry to prepare the introduction of full performance funding agreements. Pilot funding agreements with all public HEIs cover teaching activities and aim to: i) reduce time to graduation, ii) increase the share of participation of students from underrepresented groups in the total number of enrolled and graduated students, and iii) Increase the number of graduates in technical, biomedical, biotechnical and natural sciences, iv) facilitate access for mature students (+ 25 years), and v) ensure that funds allocated for purpose of performance agreement cover 10% of public financing of HEIs. The experience of the implementation was evaluated after one year: there is a need to develop at least one shared goal for all institutions and common indicators to ensure comparable data (instead of each HEI proposing their specific indicators for each goal).
ITALY*	All universities are asked to develop 3-year strategic plans in line with the Ministry's strategic framework which consists of 2 goals – quality and sustainability – with 6 actions and 25 indicators. Each university defines its priorities on the basis of this framework and proposes to the Ministry a set of goals and indicators for the evaluation of its performance. On the basis of the HEI's proposal, with particular attention to its coherence with the national strategy and to its feasibility, the Ministry allocates targeted resources to the institutions. The resources allocation is subject to the result of an ex post evaluation.
CZECH REPUBLIC*	Each HEI describes a set of targets in its annual "institutional plan" (plan of realization of institutional programmes). The projects have to be in line with strategic priorities of the Ministry (Strategic Plan 2011-2015 + annual updates) and the institution's own strategic plans. The institutional plan is subject of negotiation between the HEI and the Ministry. So far only limited amendments and/or budgetary changes have been made to the agreements. Each HEI sets its own target indicators and evaluation criteria for the institutional plans. Funding cuts are possible in case of underperformance.
* These three examples have been copied from <i>Key Findings from the ET2020 country workshop in The Hague (25-26 September 2014)</i> on "Performance agreements and their relationship to funding in higher education"	

Appendix B: Short descriptions of effects and experiences with performance agreements in selected countries

COUNTRY	EFFECTS AND EXPERIENCES PBF AND PAs
AUSTRALIA	First two rounds of Compacts suggest that they amount to a bureaucratic burden with little positive effects on institutional behaviour. Doubts about future use of Compacts in its current form.
AUSTRIA	In the period 2007-2012 the funding model consisted of basic budget (linked to PAs) and formula-based budget (20%, competitively distributed). Formula-based budget was too complex and not transparent. Relationship between funding and performance was unclear. Criticism on selection of indicators that were both input and output based. The share of the competitive, formula-based funding (20%) was too small to affect institutional behaviour (although institutions improved on several performance areas). Steering effect of performance driven parts of the model seems low, although <i>Wissenschaftsrat</i> concluded that PAs have contributed to a more diversified Austrian HE landscape. Other critique: overlap between PAs and other instruments/plans, such as the development plans of universities, impact hard to measure, not a 'level playing field' because it is easier for specialised institutions to profile themselves than for comprehensive universities. Suggestions to introduce the study place funding model (with among other things stronger role for national development plan) and calculation of basic budget based on (a limited number of performance) indicators (see country report Austria).
DENMARK	Performance-based allocation for teaching (taximeter) runs for a long time, several adaptations (e.g. bonus system – effects yet unknown). While performance-based research funding seems <i>relatively</i> low (compared to the teaching component) it affects the institutions. Third party funding and publication outputs have increased but it is unclear if this is due to the performance-driven allocation of funds. Downsides of performance-driven allocation mentioned are: potentially narrowing university's purpose as it can marginalise 'non-performance-based' activities, prioritises output over impact (citations are not part of the funding formula), and empowering managers over academic professionals. Risks of homogeneity instead of diversity. The first generations of development contract were too detailed and process-oriented. Avoid that development contracts become straitjackets instead of catalyst for change. There has been a shift from development plans being 'comprehensive strategic plans' to 'selective mission-based contracts'. Reduction of the number of targets – avoiding contracts that are too lengthy. Contracts have become 'smarter'. Universities adapted behaviour in terms of acting more strategically. Overlap in steering should be avoided.
FINLAND	Finnish aims of PBF and PAs are: boost productivity and impact, increasing performance (through more efficiency, internationalisation and quality), increase mutual understanding between government and HEIs, gain insights in performance of system and HEIs, and enhance accountability and transparency. Government reports progress and is positive over steering effectiveness: HEIs act more strategically (profiling), with positive impact within the institutions. Better cost and performance awareness. Improved dialogue. Potential disadvantages spotted: 4-year period is rather long and limits flexibility, performance-driven system breeds uniformity which is uncomfortable for specialised institutions and may limit profiling, it leads to (unwelcome) competition, is vulnerable for manipulation, strong focus on national goals that may not be in line with local goals. Over 20 years there have been some changes: nowadays more dialogue-based (instead of imposed by the state), from 3 to 4-year contracts (political election cycle), implying reduction of bureaucratic burden, reduction of number of performance indicators in PAs (from 13 to 6), adjusting weights for some indicators. After 20 years, the system of PAs is in general well-accepted. Potential future changes (although dependent on outcome of political elections): more emphasis on student feedback survey, number of student earning over 55 credits, adapting assessment of scientific output.
NORTH-RHINE WESTPHALIA	Performance agreements aimed to foster dialogue between state and institutions in a structured and transparent way. Institutional profiling and national goals' achievement important. Research suggests that there is no (direct), or a low, impact of incentives on performances because

	volume of performance-based funding is limited. Transparency has increased because results are made public. Performance agreement also effected internal university decision-making in positive sense. Criticism: agreement are too general because government fixes framework conditions. Responding to the same goals leads to homogeneity instead of heterogeneity (institutional profiling does not lead to system differentiation). System creates ‘winners and losers’. Because performance-based funding is capped performance improvement may not lead to more income (if others perform even better). Emphasis on quantities instead of qualities can have perverse effects.
THURINGIA	---
HONG KONG	The funding model with the different components, with elements of competition, are believed to have been effective in setting system direction. The RAE, part of the research funding, is believed to have led to improvements in research and has strengthened accountability. Despite improvements and, in general acceptance of the system, there are complaints about the ‘publish or perish’ culture and the administrative burden. The RAE productivity push also had effects on HR-policies – less tenure positions and punishing ‘underperforming’ staff by increasing their teaching loads.
IRELAND	While the experiences are still quite recent, the performance agreements seem to have led to a strengthening of the institutions’ strategic orientation and their steering capacity and urged them to seek collaboration with regional partners (as requested by the government).
SCOTLAND	Outcome agreements seem to help to establish system-wide dialogue. Institutions respond to strategic priorities set by the government. Unclear to what extent ambitions / targets will be realised (too soon to tell). Concerns about the pace (annual targets and reporting) and level of bureaucracy. Idea is to relax the time frame to triennial reporting.
The Netherlands	In 2014 a Mid-Term review was carried out by the independent Review Committee overseeing the performance contracts. This was done to evaluate progress on performance agreements and withdraw funding in cases where there was evidence of a lack of progress. It was concluded that all institutions had made sufficient progress and that the agreements had led to a strengthening of the institutional profiling process and a renewed focus on education quality.
TENNESSEE	There has been no evaluation of the current PBF system, but graduate numbers have gone up (but could be due to economic recession) and institutional policies are changing because of PBF in combination with other initiatives. (Potential) side-effects mentioned: weakening of academic standards, increased compliance costs, reduction of inter-institutional collaboration due to competition, restrictions to admissions (for reputation or increase graduation rates).
LOUISIANA	The performance fund was meant as additional funding. Due to economic recession it however was taken from the core funding, implying that institutions has to perform better for the same level of funds, or maintain their performance for less funding. As the result of this (and institutions being knowledgeable about it) institutions were conservative in setting targets. Nonetheless most institutions pass the Grad Act yearly (meet the negotiated targets) meaning they are performing better. Effects could have been better if the model had been implemented as intended.
SOUTH CAROLINA	The 1996-2002 performance-based funding model and its successor was abandoned in 2006. It was based on 9 success factors and 37 attached performance indicators. Reasons for the failure were a heavily divided sector, indicators did not adequately assess institutional quality, institutions in similar groups were treated equally although serious differences existed, less differentiation in institutional missions possible, potentially huge fluctuations in funding, drop in tax revenues and lack of proof that performance based funding raises performance.

Appendix C: Some web links to bilateral contracts between the government and the HE institutions

AUSTRALIA

Mission based compacts 2014-2016: <http://docs.education.gov.au/node/34873>

Mission-based compacts 2011-2013:

<http://www.industry.gov.au/research/MissionBasedCompacts/Pages/default.aspx>

Summary Report on Mission-based Compacts 2011-2013:

<http://www.industry.gov.au/research/MissionBasedCompacts/Documents/SummaryReportMissionBasedCompacts2011-13.pdf>

AUSTRIA

<http://wissenschaft.bmwf.gv.at/bmwf/studium/studieren-in-oesterreich/oesterr-hochschulwesen/das-oesterreichische-hochschulsystem/leistungsvereinbarungen-2013-2015/>

DENMARK

<http://www.au.dk/en/about/uni/policy/aarhus-universitys-development-contract-2012-2014/>

http://www.sdu.dk/en/Om_SDU/Organisationen/Udviklingskontrakt

FINLAND

Examples of performance agreements can be found here (in Finnish):

http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Koulutus/ylipistokoulutus/hallinto_ohjaus_ja_rahoitus/ylipistojen_tulossopimukset/Sopimukset_2013_-_2016/AYO_sopimus_2013-2016.pdf

http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Koulutus/ammattikorkeakoulutus/hallinto_ohjaus_ja_rahoitus/tavoitesopimukset/FUAS_2013_2016/Laurea_Sopimus_2013-2016.pdf

NORTH-RHINE WESTPHALIA

<http://www.wissenschaft.nrw.de/hochschule/hochschulen-in-nrw/ziel-und-leistungsvereinbarungen/>

The NETHERLANDS

<http://www.rcho.nl>

<http://www.vsnu.nl/general-agreement-en.html>

<http://www.verenighogescholen.nl/component/content/article/22/1063>

<http://www.oecd.org/sti/inno/Innovation-policy-Netherlands.pdf>

<http://www.oecd.org/sti/inno/netherlands-innovation-review-recommendations.pdf>

THURINGIA

http://www.thuringen.de/th2/tmbwk/wissenschaft/hochschule_und_studium/hochschulentwicklung/zlv/

IRELAND

<http://www.hea.ie/en/policy/national-strategy/higher-education-system-performance-2014-16>

SCOTLAND

<http://www.sfc.ac.uk/funding/OutcomeAgreements/OutcomeAgreementsOverview.aspx>



Utgitt av:
Kunnskapsdepartementet

Trykk: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
1/2015 - opplag 300