

17.6 Høyere utdanning

17.6.1 Styringssystemet

De offentlige høyere utdanningsinstitusjonene styres gjennom lov, tildelingsbrev og finansiering fra staten. Innenfor særlig prioriterte områder er det også styring av antall studieplasser, opptakskrav og/eller innhold (lærerutdanning, helsefag og ingeniørutdanning). Mye ansvar og beslutningsmyndighet er delegert til institusjonene selv. Kvalitetsreformen i 2004 økte denne autonomien, samtidig som institusjonenes kapasitet til egenstyring ble forsøkt økt, ved at det ble gitt adgang til flere eksterne styremedlemmer og til å ansette rektor og instituttledere, mens staten la mer vekt på kontroll, som skjedde ved opprettelsen av NOKUT og pålegg om system for kvalitetssikring. Det ble samtidig etablert nytt gradssystem med bachelor og master, nye undervisnings- og vurderingsformer, og nye rettigheter og kontrakter for studentene. Studiefinansieringen ble endret slik at lån konverteres til stipend kun hvis studenten består eksamen.

Kvalitetsreformen innførte resultatbasert finansiering, der deler av institusjonenes inntekter avhenger av produksjonen av studiepoeng og forskningsresultater. Institusjonene konkurrerer i utgangspunktet fritt om studentene, men regionalpolitiske hensyn i styringen av institusjonen begrenser denne konkurransen noe. Om lag 15 pst av UH-sektorens FoU-utgifter er finansiert av Norges forskningsråd.

17.6.2 Kvalitetsreformen og produktivitetsutviklingen i høyere utdanning

En analyse av produktiviteten i universitetene i 19 europeiske land finner at produktiviteten er lav ved norske universiteter sammenlignet med de fleste andre landene i undersøkelsen (Bonaccorsi m.fl. 2014). Både Sverige og Finland får mer igjen i forhold til ressursinnsatsen, i form av kandidater og forskningsresultater, enn Norge. Dette må ses i sammenheng at flere av de norske universitetene nylig var høyskoler, og derfor har lav forskningsproduksjon.

Utgiftsnivået i høyere utdanning i Norge er en del lavere enn i de landene som bruker mest på dette feltet, som USA, Canada og Sveits. Det har heller ikke vært noen realvekst i utgiftene per student på 2000-tallet i Norge, iflg. tall fra OECD. Her skiller høyere utdanning seg fra grunnopplæringen, der utgiftsnivået er høyt og har vært økende.

Når det gjelder resultatene er datatilfanget begrenset, særlig når det gjelder det faglige nivået og studentenes læringsutbytte. Kandidatproduksjonen i høyere utdanning i Norge har lenge ligget litt under gjennomsnittet for OECD-landene, særlig på høyere grad. Deltakelsen i høyere utdanning er nær gjennomsnittet i OECD-sammenheng, men gjennomføringen er lav. Drøyt 40 pst. av de som starter på en høyere utdanning, har ikke tatt noen grad i løpet av 10 år. Sammen med Sverige og USA er Norge blant landene i OECD med dårligst gjennomstrømning (OECD 2013c). I tillegg bruker flertallet av studentene som fullfører, mer enn normert tid.

Sannsynligheten for å fullføre er iflg. Statistisk sentralbyrås statistikk sterkt korrelert med studentenes sosiale bakgrunn, målt ved foreldrenes utdanningsnivå. Dette reflekterer betydningen av studentens faglige utgangspunkt og sosiale faktorer. Studentene selv oppgir misnøye med studietilbudet, sosial mistriksel, manglende faglig mestring og ønske om lønnsarbeid som årsaker til at de slutter. Norske studenter bruker mye tid på lønnsarbeid, som iflg. internasjonal forskning går ut over gjennomføringen. Lav gjennomføring kan også skyldes mangelfull oppfølging av spesielt nye studenter og at mange begynner i høyere utdanning uten å være spesielt motiverte, og heller velger å gå ut i arbeid enn å gjennomføre. Et godt arbeidsmarked og flat lønnsstruktur bidrar trolig til høyt frafall.

Nasjonale analyser av produktivitet i UH-sektoren i perioden 2004-2013 (Edvardsen m.fl. 2010, 2014) tyder på at produktiviteten i UH-sektoren har økt de siste ti årene, etter innføringen av resultatbasert finansiering. Litt avhengig av hvordan det måles, har økningen i gjennomsnitt vært anslagsvis 20-25 pst. Det er særlig forskningsproduksjonen som har hatt høy vekst. Antall publiserende forskere er tredoblet siden resultatbasert tildeling av forskningsmidler ble innført for vel ti år siden, mens antall FoU-årsverk har steget med 21 pst. (Aagard mfl 2014). Det har også vært en viss vekst i produksjonen av studiepoeng, knyttet til at antall studenter har økt. Studentenes gjennomføring ser ikke ut til å ha økt som følge av kvalitetsreformen (Aamodt og Hovdhaugen 2011).

Edvardsen m.fl. (2014) finner at det er store forskjeller i produktivitsvekst mellom de ulike institusjonene. De aller fleste institusjonene har økt produktiviteten, og veksten har vært svært høy ved høyskolen i Molde og noen private sykepleierutdanninger. Blant de gamle universitetene har NTNU hatt sterkest produktivitsvekst. Noen få institusjoner ser ut til å få mindre ut av ressursene nå enn i 2004. Dette gjelder hovedsakelig svært små private institusjoner eller kunstutdanninger der det er særlige måleproblemer fordi kunstnerisk utviklingsarbeid ikke er med i analysen, men det gjelder også en stor institusjon som Høyskolen i Oslo og Akershus. Analysen tar ikke hensyn til eventuelle endringer over tid i kvaliteten på kandidatene som uteksamineres.

Det ser ikke ut til å være systematiske forskjeller mellom private og offentlige UH-institusjoner når det gjelder produktivitsvekst, på tross av at disse institusjonene er styrt svært ulikt. For eksempel kommer private BI og statlige NHH likt ut med om lag nullvekst i produktiviteten.

Effektivitet er beregnet som hvor mye en UH-institusjon får ut av ressursene på et gitt tidspunkt sammenlignet med best mulig praksis. Effektivitetsmålet gir et bilde av potensialet for effektivisering. Det avspeiler store forskjeller i kvaliteten på det vitenskapelige personalet, inntakskvaliteten på studentene og hvor effektivt de ulike lærestedene er drevet. Mange statlige høyskoler har relativt lav effektivitet. Noen private profesjonsutdanninger har svært høy effektivitet, men dette gjelder også enkelte statlige, som høgskolene i Hedmark og Oppland.

Blant de gamle universitetene ser det ut til at Universitetet i Bergen drives mest effektivt, men her understreker forskerne at usikkerheten i beregningene for alle de tre store universitetene er så høy at det ikke kan utelukkes at alle er effektive. Analyser utført av universitetene selv viser imidlertid for eksempel at om lag 20 pst. av forskerne ved UiT ikke publiserte noe i løpet av en fireårsperiode¹⁴⁴ og 16 pst. av forskerne ved UiO ikke publiserte noe i løpet av en treårsperiode¹⁴⁵. Dette tyder på et stort effektiviseringspotensial også ved universitetene. NHH og BI kommer omtrent likt ut med hensyn til hvor effektivt de bruker ressursene, men analysene tar ikke hensyn til eventuelle kvalitetsforskjeller mellom kandidater fra disse lærestedene.

Utover at noen svært små institusjoner er for små til å kunne ha høy produktivitet, avdekker ikke produktivits- og effektivitetsanalysene stordriftsfordeler. Dette er i tråd med annen nasjonal og internasjonal kunnskap på feltet, som i hovedsak finner at størrelse på institusjon eller institutt ikke har betydning for produktiviteten. Den eneste sammenhengen mellom størrelse og produktivitet synes å være på forskergruppenivå (Piro og Aksnes 2014, se også Reiling mfl. 2015).

¹⁴⁴ http://uit.no/nyheter/artikkel?p_document_id=174639,

¹⁴⁵ <http://www.uio.no/for-ansatte/arbeidssotte/fa/cristin/publisering-ved-universitetet-i-oslo-2006-2011.pdf>

Det har fra flere hold blitt uttrykt bekymring over at den resultatbaserte finansieringen i for stekt grad vektlegger kvantitet, og at dette kan ha gått på bekostning av relevans og kvalitet. Økningen i forskningsproduksjonen ser imidlertid *ikke* ut til å ha gått utover kvaliteten, målt ved antall siteringer per artikkel. Men selv om forskningskvaliteten ikke har falt, har den økt langt mindre enn i våre naboland. En rekke evalueringer tyder på at det er for mye politisk styring av finansieringen: En stadig større andel av forskningsmidlene konkurranseutsettes gjennom Norges Forskningsråd, men utlysningene er i høy grad styrt av myndighetenes behov for tematisk relevans. Dette går på bekostning av forskningskvaliteten. Det ser heller ikke ut til at institusjonene selv styrer egne forskningsmidler etter kvalitet (Benner og Öquist 2014). Videre er forskningskapasiteten i profesjonsutdanningene (sykepleie, lærer, ingeniør) ved høyskolene svak, samtidig som tolkningen av kravet om «forskningsbasert undervisning» båndlegger en stor del av forskningsmidlene her. Resultatkomponenten i finansieringssystemet for forskning er et null-sum-spill som tilgodeser miljøene som forbedrer seg mest (gjerne ved høyskolene) og ikke de beste miljøene (hovedsakelig ved universitetene).

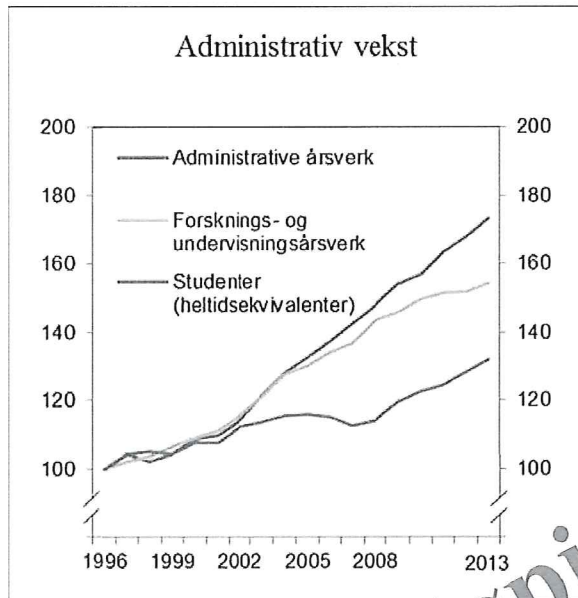
På utdanningssiden gir kvalitetsreformen institusjonene incentiver til å tiltrekke seg flere studenter. Dette er antakelig en medvirkende årsak til at det er opprettet mange nye studietilbud etter reformen. Dersom disse studietilbudene ikke har god nok kvalitet eller relevans, eller dersom mange studieprogrammer medfører at det er få studenter i hvert program, er dette et problem for produktiviteten i sektoren. Finansieringsmodellen ser ut til å ha ført til at det er blitt opprettet mange billige studieplasser, særlig i samfunnsvitenskap og økonomisk-administrative fag, og antakelig til en lite produktiv konkurranse om studentene mellom lærestedene. Videre har denne utviklingen skjedd på bekostning av studieplasser innenfor realfagene, som antakelig har vært underpriset i finansieringssystemet. Myndighetene har kompensert for dette ved å øremerke studieplasser og forskningsmidler til realfagene (Langfeldt m.fl. 2014).

Finansieringsmodellen gir institusjonene økonomiske interesser i at studentene består eksamen. Med endringene i studiefinansieringen fra Statens lånekasse i 2002 har også studentene fått sterkere incentiver til å bestå, ved at lån konverteres til stipend ved bestått eksamen. Det er imidlertid en fare for at slike incentiver kan føre til et press på karakterskalaen og karakterinflasjon. Karakterstatistikken tyder ikke på at dette har skjedd. Det ser heller ikke ut til at incentivene har endret studentenes atferd i særlig grad. Frafallet er like høyt som før, men studentene som ikke faller fra har blitt noe mer effektive. Lønnsarbeidet ved siden av studiene har økt, og det kan bidra til å redusere studentenes progresjon.

Et dokumentert problem er at karaktersettingen ikke fungerer som signal for studentenes dyktighet på tvers av institusjoner. Det er store forskjeller i standarder for karaktersetting ved ulike universiteter og høyskoler (Strøm m.fl. 2013). Samme prestasjon belønnes i gjennomsnitt med en hel karakter bedre ved de "snilleste" lærestedene sammenlignet med de strengeste. Det er uvisst om denne praksisen er blitt forsterket av kvalitetsreformen. Forskning fra andre land tyder på at studentene har en tendens til å gi god vurdering til lærere som stiller lite strenge krav og gir gode karakterer. Lærere som bidrar mest til studentenes læring, får dårligst vurdering. Dersom institusjonene ukritisk viderefører incentivene til å tiltrekke seg mange studenter og/eller lærerne blir vurdert ut fra studentenes tilbakemeldinger, får lærerne sterke incentiver til å senke den faglige standarden.

En konsekvens av kvalitetsreformen ser ut til å være den sterke veksten i administrasjonene ved UH-institusjonene, jf. figur 17.6 De administrative stillingenes andel av totalt antall stillinger i UH-sektoren økte fra rundt 23 pst. før reformen til 26 pst. i 2013, og veksten har vært særlig sterk etter 2010. En analyse av Gornitzka m.fl. (2009) viser at denne veksten var

preget av at administrasjonen ble utvidet på instituttnivå. Kvalitetsreformen ga institusjonene mer autonomi. De ble også pålagt å ha interne kvalitetssikringssystemer. Staten har bygget opp kontrollen gjennom etableringen av NOKUT. Økt vektlegging av kontroll internt og eksternt har trolig ført til at omfanget av administrative oppgaver ved institusjonene har økt, men kontrollsistemene ser ut til å ha lav legitimitet i sektoren (Aamodt m.fl. 2014). Også økt omfang av eksternt finansiert forskning medfører økt administrativ arbeidsbyrde, med søknader og rapportering til Norges forskningsråd og EU, og her har mange læresteder ansatt administrativt personell for å avlaste det vitenskapelige personellet.



Figur 17.6 Vekst i faglige og administrative årsverk og vekst i studenttallet ved offentlige universiteter og høyskoler 1996-2013. Indeks 1996=100

Kilde: Database for høyere utdanning.

17.6.3 Kommisjonens vurderinger: høyere utdanning

Arbeidsmarkedet for kandidatene fra høyere utdanning har lenge vært godt, og i hovedsak ser utdanningskapasiteten ut til å være tilpasset arbeidsmarkedets behov. Utviklingen ser også ut til å gå i riktig retning på de fleste områder. Ny forskning tyder på at utdanningssøkende gjennomgående foretar fornuftige valg blant alternativene de står overfor, og at valgene avspeiler egne forutsetninger. Dette har en positiv effekt på arbeidsmarkedets utfallene (Kirkebøen, Leuven og Mogstad 2014). Det kan derfor innebære en risiko å begrense studentenes valg mye. Myndighetene bør sørge for at studiesøkende bedre informasjon om arbeidsmarkedets utsiktene ved ulike utdanningsvalg.

Den resultatbaserte finansieringen har hatt noen uheldige konsekvenser for dimensjoneringen av undervisningstilbudet i høyere utdanning. Det er trolig opprettet for mange tilbud og plasser innenfor billige fag, hovedsakelig lavere grad studier innenfor samfunnsvitenskap og økonomisk-administrative fag, på bekostning av realfagene. Dette er i så fall ikke i tråd med arbeidslivets behov framover, og kan ha en negativ påvirkning på produktiviteten i økonomien. At veksten i antallet studieplasser også drar med seg forskningsmidler, er med på å forsterke den uheldige utviklingen. At karaktersetningen varierer sterkt mellom

institusjonene og ser ut til å bli brukt i konkurransen om studenter, er også et alvorlig tegn på at dagens konkurranse om studenter har uheldige sider.

Den vedvarende lave gjennomføringen i høyere utdanning innebærer sløsing med ressurser. Det ser ut til at mange studenter har for svake forkunnskaper, får for dårlig oppfølging, jobber for mye ved siden av studiene eller ikke er tilstrekkelig motivert for å fullføre et utdanningsløp. I og med at årsakene til gjennomføringsproblemene antakelig er sammensatte, er det etter kommisjonens vurdering behov for å iverksette flere tiltak for å bøte på problemene. Studentene bør få sterkere økonomiske insentiver til å ta en grad. Selv om dagens insentiver til studentene om å bestå ser ut til å ha liten virkning på gjennomstrømningen, tyder forskning (Gunnes mfl. 2013) på at mer målrettede virkemidler (turbostipend) har en god effekt og bør gjeninnføres. Kommisjonen støtter forslaget fra ekspertgruppen som har forelått et nytt finansieringssystem for høyere utdanning på dette punkt. Kommisjonen er derimot kritisk til ekspertgruppens forslag om å premiere lærestedene for gjennomføring (kandidatproduksjon), fordi dette gir lærestedene insentiver til å senke den faglige standarden.

For å få ned frafallet, kan det i tillegg være nødvendig å heve terskelen for å komme inn i høyere utdanning. Studiestedene kan for eksempel få større autonomi til å fastsette opptakskrav, herunder opptaksprøver, som hindrer at studenter med svært lav sannsynlighet for gjennomføring blir tatt opp. Også studieavgifter kan vurderes som et mulig element i endring av studiefinansiering og forbedring av studentenes insentiver. Tiltak for å redusere omfanget av lønnsarbeid ved siden av studiene bør vurderes, herunder bedre studiefinansiering, studentboliger, og oppmøteplikt til undervisning. Det bør iverksettes tiltak for å bedre oppfølgingen av nye studenter.

De beste studentene på de fleste fag holder antakelig høyt internasjonalt faglig nivå. Det sikres også ved at det er stor internasjonal utveksling i studiene. Det er imidlertid bekymring for kunnskapsproduksjonen i den store bredden av studentmassen. Det gjelder særlig fordi internasjonale trender i teknologi og arbeidsliv legger press på utdanningskompetanse på mellomnivå, jf. diskusjonen om polarisering i arbeidslivet. Det bør iverksettes tiltak for å framskaffe kunnskap om utviklingen i undervisningskvaliteten.

Politisk overstyring av forskningsmidlene går på bekostning av kvaliteten i forskningen. Dette er uheldig, fordi forskning av lav kvalitet har liten samfunnsmessig verdi, uansett hvor relevant temaet måtte være. Den politiske profileringen av tematiske og strategiske satsingsområder fremmer opportunistisk atferd og bidrar til middelmådighet i sektoren ved å hindre at ressurser flyttes fra dårlige til gode forskningsmiljøer. Det er behov for tiltak som sikrer at forskningsmidlene i større grad kanaliseres til de beste forskerne og miljøene. Det er også behov for mer åpenhet om forskningskvaliteten ved ulike institusjoner, institutter og helst forskergrupper og enkeltforskere. Dette vil bidra til større grad av ansvarliggjøring i sektoren, men også til økt oppmerksomhet om norsk forskning og forskningspolitikk.

Styringen av UH-sektoren er preget av en mangel på konsekvens, som hindrer en utvikling mot høyere kvalitet og i stedet fremmer byråkratisering. På den ene siden stimulerer myndighetene til konkurranse om studenter og forskningsmidler. Men samtidig er det ingen mekanismer på plass som sikrer at studietilbud med få søkere eller svake forskningsmiljøer legges ned. Heller ikke lærestedenes egne styrende organer ser ut til å ha vilje til å ta i bruk handlingsrommet de har fått gjennom kvalitetsreformen. Det kan se ut til at myndighetene møter slike svakheter med nye kontrollrutiner og rapporteringskrav, heller enn konsekvent styring. Distriktpolitiske og andre hensyn ser også ut til å gå foran hensynet til kvalitet og produktivitet.

Regjeringen har varslet en sammenslåing av institusjoner i den kommende stortingsmeldingen om struktur. Dette kan i utgangspunktet være positivt, dersom sammenslåinger kan bidra til å stimulere produktiv konkurranse i sektoren, til bedre koordinering av kapasiteten og til å fjerne forskningsmiljøer og institusjoner som åpenbart er for små. Foreliggende forskning gir likevel ikke grunn til å tro at sammenslåinger i seg selv vil medføre betydelige gevinster i form av økt kvalitet eller reduserte kostnader. Myndighetenes styring må i større grad rettes mot kvalitet, og øvrige hensyn må få mindre betydning.

Det har vært sterkere vekst i administrative stillinger enn i forsknings- og undervisningsstillinger de senere år. Begge stillingstyper har vokst mer enn studenttallet (målt i heltid). Byråkratiseringen utgjør en stadig større ressursbruk uten at det er sannsynliggjort at den styrker institusjonenes faglige kapasitet. Det må undersøkes nærmere hvordan administrasjonsveksten drives av nasjonale reguleringer og interne styringsutfordringer.

Foreløpig utgave