



DET KONGELEGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Ifølge liste

Dykkar ref

Vår ref

Dato

22/1447-

17. mars 2022

Høyring av rapport frå ekspertutval om finansiering av universitet og høgskular

Kunnskapsdepartementet mottok 17. mars 2022 vedlagde rapport frå eit ekspertutval om finansiering av universitet og høgskular, og sender med dette rapporten på høyring.

Vi ber om at eventuelle høyringsfråsegner blir sendte gjennom den digitale løysinga på www.regjeringa.no/id2904153.

Høyringsfristen er 10. juni 2022.

Med helsing

Hedda Huseby (e.f.)
avdelingsdirektør

Sigve Berge Hofland
seniorrådgjevar

Dokumentet er signert elektronisk og har derfor ikkje handskrivne signaturar

Postadresse
Postboks 8119 Dep
0032 Oslo
postmottak@kd.dep.no

Kontoradresse
Kirkeg. 18
www.kd.dep.no

Telefon*
22 24 90 90
Org.nr.
872 417 842

Avdeling
Avdeling for eigarskap
i høgare utdanning og
forskning

Saksbehandlar
Sigve Berge
Hofland
22 24 74 83

Adressatar

Statsministerens kontor
Arbeids- og inkluderingsdepartementet
Barne- og familiedepartementet
Finansdepartementet
Forsvarsdepartementet
Helse- og omsorgsdepartementet
Justis- og beredskapsdepartementet
Klima- og miljødepartementet
Kommunal- og distriktsdepartementet
Landbruks- og matdepartementet
Nærings- og fiskeridepartementet
Riksrevisjonen
Sametinget
Fylkeskommunane
Regionale forskingsfond
Dei nasjonale forskningsetiske komiteane
Direktoratet for høgare utdanning og kompetanse
Innovasjon Norge
Nasjonalt organ for kvalitet i utdanninga
Noregs forskingsråd
Sikt – Kunnskapssektorens tenesteleverandør
SIVA – Selskapet for industrivekst SF
Statens lånekasse for utdanning
Statlege universitet og høgskular
Private høgskular med statstilskot
Universitetssenteret på Svalbard
Universitets- og høgskolerådet
Forskningsinstituttene fellesarena
Regionale helseføretak
Arbeidsgiverforeningen Spekter
Hovedorganisasjonen Virke
KS – Kommunesektorens organisasjon
Næringslivets Hovedorganisasjon
Akademikerne, sammenslutning av norske akademikerforening
Landsorganisasjonen i Norge
NITO – Norges ingeniør- og teknologorganisasjon
Unio – Hovedorganisasjonen for universitets- og høyskoleutdanna
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund
Det nasjonale publiseringutvalet
Komite for kjønnsbalanse og mangfald i forskning

ANSA – Association of Norwegian Students Abroad
International Students' Union of Norway
Norsk studentorganisasjon
Stipendiatorganisasjonene i Norge

Agder Vitenskapsakademi
Akademiet for yngre forskere
Det Kongelige Norske Videnskabers Selskab
Det Norske Videnskaps-Akademi

Finansiering av universiteter og høyskoler

Rapport til Kunnskapsdepartementet 17. mars 2022 fra et utvalg nedsatt 9. september 2021

[Foreløpig versjon, ikke endelige sidetall]

1	Sammendrag	4
2	Mandat og sammensetning	12
2.1	Utvalgets mandat	12
2.2	Utvalgets sammensetning og sekretariat	15
2.3	Utvalgets avgrensninger	16
3	Utviklingstrekk i universitets- og høyskolesektoren	17
3.1	Utvikling i måloppnåelse	17
3.2	Videreutdanning og nettbaserte og desentraliserte tilbud	22
3.3	Internasjonale utviklingstrekk i finansieringen av høyere utdanning	26
4	Aktuelle problemstillinger knyttet til den samlede finansieringen av universiteter og høyskoler med utvalgets vurderinger og anbefalinger	31
4.1	Mangfold og utvikling av profiler	32
4.2	Balansen mellom rammebevilgningen og prosjektbasert finansiering	40
4.2.1	Norges forskningsråd	40
4.2.2	Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse	44
4.3	Arbeidslivsrelevans i studietilbudene, samarbeid med arbeids- og samfunnsliv	45
4.4	Livslang læring, fleksible og desentraliserte tilbud	49
4.5	Viktige hensyn ved endringer i rammebevilgningen	55
4.6	Resultatbasert finansiering	59
4.6.1	Resultatbasert finansiering som insentiv	59
4.6.2	Nærmere om de resultatbaserte indikatorene	62
4.6.3	Utvalgets vurdering og anbefaling for den resultatbaserte finansieringen	69
4.7	Utviklingsavtaler	74
4.7.1	Utviklingsavtaler – det sentrale virkemidlet for differensiering og mangfold	74
4.7.2	Utviklingsavtaler og finansiering	76

5	Forslag til nytt system for resultatbasert uttelling	80
6	Økonomiske og administrative konsekvenser	84
7	Vedlegg	86
	Vedlegg 1 Dagens finansiering av universiteter og høyskoler	86
	7.1 Samlet fordeling på finansieringskilder	86
	7.2 Rammebevilgningen	89
	7.3 Andre finansieringskilder	114
	Vedlegg 2 Innspill til utvalget	119
	Vedlegg 3 Analyse over mulighetene til å forske over rammebevilgningen blant universitetene	122
	Vedlegg 4 Fjerning av dagens modell for resultatbasert uttelling	128

1 Sammendrag

Meld. St. 19 (2020–2021) *Styring av statlige universiteter og høyskoler* beskriver den overordnede styringspolitikken for universitets- og høyskolesektoren. Meldingen varslet at regjeringen ville sette i gang en helhetlig gjennomgang for å vurdere endringer i finansieringen innenfor disse rammene. Det overordnede målet for gjennomgangen har vært å fremme det brede samfunnsoppdraget til institusjonene og øke den samlede måloppnåelsen.

Utvalget har lagt stor vekt på å vurdere finansieringen som del av en helhetlig styringspolitikk og på å vurdere helheten i de ulike finansieringskildene og virkemidlene. Et sentralt mål har vært å ivareta både myndighetenes og institusjonenes ulike roller på en god måte. Med en overveiende statlig finansiering er det avgjørende at de politiske myndigheter setter de overordnede målene og kan gjøre prioriteringer og avveininger mellom ulike hensyn med demokratisk legitimitet, og at institusjonenes autonomi opprettholdes. Samtidig er det institusjonene og fagmiljøene selv som har ansvaret for kvaliteten i virksomheten, og de er avhengige av rammebetingelser som gir et reelt handlingsrom til å utvikle sine oppgaver og gjøre egne prioriteringer.

Fra myndighetenes side ble gjennomgangen igangsatt ut fra et mål om å forbedre resultatene i sektoren fra et godt nivå, og ikke for å bøte på en kvalitetssvikt. Den samme forståelsen har kommet frem i innspillene som utvalget har innhentet fra sektoren og andre relevante aktører. Utvalgets gjennomgang og anbefalinger er rettet mot å gjøre forbedringer innenfor de overordnede rammene av dagens system. Dette innebærer at institusjonene fortsatt i hovedsak bør finansieres av en generell rammebevilgning som gir rom for langsiktighet og kvalitetsutvikling hvor institusjonene er i førersetet. Endringer i rammebevilgningene må gi rom for politiske prioriteringer og bør samtidig i hovedsak bygge på objektive kriterier for oppnådde resultater.

Utvalget har lagt særlig vekt på føringene i styringsmeldingen i de veivalgene utvalget har stått overfor:

- Et hovedbudskap i styringsmeldingen er å styre mer i det store og mindre i det små. Utvalget oppfatter dette som et klart signal om forenkling – også av de økonomiske styringsvirkemidlene.
- Et annet hovedbudskap i styringsmeldingen er mer differensiert styring for å bidra til et mangfold i sektoren og at utviklingsavtalene blir det sentrale virkemidlet for å oppnå dette.

Utviklingsavtalene

Utvalget anbefaler at utviklingsavtalene gis en tyngre rolle i styringen av sektoren, og at dette kombineres med en klar forenkling av systemet for resultatbasert uttelling, med indikatorer utelukkende for gjennomførte studiepoeng og avlagte doktorgrader.

Utviklingsavtalene inngås mellom departementet og hver av de statlige institusjonene og inneholder mål og parametere for prioriterte utviklingsområder for institusjonen. Utviklingsavtalene kan også omfatte resultatbaserte indikatorer med utgangspunkt i behovene ved den enkelte institusjon. Avtalene vil være et godt grunnlag for en dialogbasert styring, hvor myndighetene og institusjonene blir enige om utviklingsmål som er relevante for den enkelte institusjon, avhengig av forutsetninger og ambisjoner. Dette gir rom for en transparent politikk hvor de reelle forventningene blir tydeliggjort, og for å ivareta et ønsket mangfold i sektoren. At institusjonene har ulike profiler og styrker, er en nødvendig forutsetning for en høy samlet måloppnåelse innenfor realistiske ressursrammer.

For å øke effekten av avtalene vil utvalget anbefale at de gir utslag i finansieringen. Kunnskapsdepartementet bør gå i dialog med sektoren om hvordan en slik kobling bør gjennomføres. Det kan skje i løpet av avtaleperioden som er planlagt til 2023–2026 eller ved revisjonen av avtalene i 2026.

Langtidsplanen for forskning og høyere utdanning

Utvalget mener langtidsplanen for forskning og høyere utdanning bør trekke opp de langsiktige målene og rammene for utviklingen av universitets- og høyskolesektoren, herunder også planer for dimensjoneringen av høyere utdanning i Norge. Utvalget mener videre at departementet bør legge større vekt på at utviklingsavtalene og etatsstyringen av virksomhetene skal bidra til gjennomføringen av planen.

Resultatbasert uttelling

Indikatorene for den resultatbaserte uttellingen bør ikke brukes som et virkemiddel for å signalisere at noen oppgaver eller resultater er viktigere enn andre. Prioriteringer mellom mål bør foregå i den generelle styringsdialogen når det gjelder mål som er felles for sektoren, og ellers i utviklingsavtalene med de enkelte institusjonene.

Insentivsystemer som er beregnet på å gi belønninger og stimulere motivasjonen til de ansatte bør eventuelt besluttes og utformes lokalt med utgangspunkt i mål og strategier ved den enkelte institusjon.

En tolkning av resultatindikatorerne som et generelt insentivsystem for sektoren medfører flere styringsmessige ulemper. Praktiske målebegrensninger gjør at indikatorerne aldri kan omfatte helheten av sektorens mål og oppgaver, og satsene kan ikke kalibreres perfekt mot den samfunnsmessige nytten. Områder uten indikatorer kan bli nedprioritert. Myndighetene kan peke på institusjonenes selvstendige ansvar for å utføre oppgaver også uten særskilte økonomiske insentiver, mens institusjonene kan peke på at de responderer på insentivsystemet som tiltenkt. At indikatorerne er felles for alle institusjonene på tross av ulike profiler, kan føre til en uønsket ensretting og mindre mangfold i sektoren. I dagens system har publiseringsindikatoren og indikatorerne for eksterne inntekter såkalt lukket ramme. Uttellingen skjer ut fra relative og ikke absolutte endringer, og indikatorerne gir kun omfordelinger innenfor en uendret budsjettamme. Institusjoner med høye nivåer har ikke realistisk mulighet til samme prosentvise utvikling som de med lave nivåer. Ordningen innebærer dermed en implisitt omfordeling fra institusjoner som i utgangspunktet kunne vise gode resultater. Utvalget mener generelt at en slik omfordelingsmekanisme ikke er hensiktsmessig for den samlede måloppnåelsen.

Videre vurderer utvalget at en del av de positive effektene ved resultatbaserte indikatorer på institusjonsnivå ofte finner sted rundt innføringen ved at styringsoppmerksomheten rundt resultatene endres, men at den økte vektleggingen på resultater relativt raskt blir innarbeidet som en del av den normale kulturen og opprettholdt uavhengig av den resultatbaserte indikatoren.

Utvalget mener at indikatorerne for den resultatbaserte uttellingen bør utformes som et finansieringsvirkemiddel, som er beregnet på å kanalisere ressursene på en hensiktsmessig måte til institusjonene. Indikatorerne med åpen ramme for studiepoeng og doktorgrader oppfyller disse hensynene, og de har lav risiko for uønskede tilpasninger eller målforskyvninger. Utvalget har videre lagt vekt på at indikatorerne har stor støtte i sektoren.

En forutsetning for utvalgets anbefaling om å forenkle systemet for den resultatbaserte uttellingen er at de gjeldende budsjettammene videreføres. Det foreslås at satsene for studiepoengsindikatoren justeres opp som en følge av at kandidatindikatoren fjernes, slik at det samlede forholdet mellom satsene for tildelte midler til studieplasser og resultatbasert uttelling blir omtrent som i dag. Utformingen av utdanningsindikatorerne i forhold til målene om livslang læring er nærmere omtalt under. Utvalget vil ikke anbefale at det innføres en indikator for sysselsetting i relevant arbeid etter endt studium. En viktig grunn er det overordnede målet om å forenkle systemet. Videre vil en slik tilbakeskuende indikator ikke reflektere den reelle relevansen til utdanningene for

fremtidens arbeidsliv. Den vil også kunne bli påvirket av konjunktursvingninger og regionale forskjeller i arbeidsmarkedet som ikke bør påvirke ressursfordelingen mellom institusjonene.

En indikator for forskerutdanning dekker en liten del av forskningsoppgaven til institusjonene, men utover dette innebærer ikke utvalgets forslag noen egen indikator for resultatbasert uttelling knyttet til forskning. Siden forslaget fra utvalget er å beholde studiepoeng- og doktorgradsindikatoren som en finansieringsmekanisme og ikke en symbolmekanisme, vil utvalget understreke at dette ikke innebærer en nedprioritering av forskningen. Utvalget tror det er liten risiko for at det vil tolkes slik, eller føre til en omdisponering av ressurser fra forskning til utdanning. Forskning vil stå like sentralt som utdanning i utviklingsavtalene, men med mål som er tilpasset forutsetningene og behovene til den enkelte institusjon. For forskningen ivaretar forskningsrådsmekanismen kvalitetshensyn i ressursfordelingen og sikrer en viss dynamikk i fordelingen både mellom institusjoner og internt ved institusjonene.

Utvalget mener det er liten risiko for at institusjonene ikke lenger vil søke å oppnå resultater på indikatorene som fjernes. Kulturen for vitenskapelig publisering er sterkt innarbeidet, og publikasjoner er sentralt for den individuelle meritteringen uavhengig av finansieringssystemet. Med den høye forskningsproduksjonen i Norge vil et eventuelt noe mindre fokus på kvantitet ikke nødvendigvis være en stor ulempe.

Utvalget har fått innspill om at indikatorer bør opprettholdes fordi de bidrar til data og statistikk. Utvalgets prinsipielle synspunkt er at det å innføre eller opprettholde en resultatbasert indikator må kunne begrunnes med at indikatoren har en klar positiv effekt på de resultatene man ønsker å styrke. Etter utvalgets oppfatning er det derfor ikke alene et tilstrekkelig argument for å opprettholde en indikator at den har positive sideeffekter i form av den bidrar til gode data og statistikk.

Utvalget mener samtidig at rapporteringskravene for den vitenskapelige publiseringen bør videreføres, og at Kunnskapsdepartementet bør gå i dialog med Det nasjonale publiseringsutvalget og andre relevante aktører for å sikre at arbeidet knyttet til kvalitetssikrede registre over vitenskapelige publiseringkanaler videreføres på en god måte.

For forskerne er det muligheten til å gjennomføre de eksterntfinansierte prosjektene som utgjør den viktigste motivasjonen, ikke den resultatbaserte omfordelingen av rammebevilgningen i etterkant. For studentutvekslingen og deltakelsen i EU-programmer har myndighetene satt klare måltall. Utvalget mener at institusjonenes egen motivasjon på disse områdene kombinert med en tydelig oppfølging i

styringsdialogen vil være tilstrekkelig for en god måloppnåelse. Selv om EU-indikatoren gir en sterk uttelling for en marginal økning i EU-inntektene, spiller den liten rolle for institusjonenes deltakelse i EU-prosjekter. Institusjonene som har hatt en samlet uttelling på EU-indikatoren som er negativ eller under 1 mill. kroner, har mottatt til sammen over 60 prosent av EU-inntektene i perioden. Utvalget mener at PES-ordningen med støtte til å utvikle søknader av høy kvalitet til Horisont Europa er mer hensiktsmessig for å understøtte en god deltakelse.

Finansieringskategoriene

Selv om finansieringskategoriene ikke er ment å være styrende for institusjonenes ressursfordeling, er det naturlig at en slik innplassering fra departementets side med tilordnede satser uansett får en viss normativ effekt. Utvalget mener dette er uheldig for institusjonenes reelle handlingsrom. Anmodningsvedtaket om å gå gjennom finansieringskategoriene for å sikre riktig finansiering av utdanninger etterspurt i arbeidsmarkedet, bør følges opp gjennom å styrke institusjonenes generelle evne til å dimensjonere utdanningene i tråd med behovene i samfunnet, ikke gjennom en økt detaljstyring fra departementet. Det har ikke vært mulig innenfor utvalgets rammer å kartlegge de reelle kostnadene ved ulike utdanninger og vurdere i hvilken grad dagens kategorier reflekterer disse i gjennomsnitt. På et generelt grunnlag anbefaler utvalget at antallet kategorier reduseres til 2-4. Dette vil tydeliggjøre at kategoriene ikke er ment å reflektere eller styre faktiske kostnader, og kunne redusere den uønskede normative effekten på institusjonene og det opplevde statushierarkiet blant ulike utdanninger. Utvalget oppfatter også at utviklingen i høyere utdanning de siste 20 årene har redusert kostnadsforskjellene mellom ulike typer utdanninger, både med tanke på personellintensive og mer varierte undervisnings- og vurderingsformer, utstyr og bruk av praksisperioder. Utvalget anbefaler at departementet går i dialog med sektoren om den konkrete inndelingen av et redusert antall kategorier. Ved tildeling av studieplasser til opprettelse av helt nye tilbud bør det tas utgangspunkt i det som vurderes å være de reelle kostnadene. Ved utvidelse av eksisterende studietilbud, benyttes finansieringskategoriene.

God tilgang til utdanning over hele landet og gjennom livet

Utvalget har fått en rekke innspill om at dagens finansiering av videreutdanning ikke er tilstrekkelig for å bidra til et betydelig løft på dette området. Utvalget støtter de foreslåtte endringene i egenbetalingsforskriften som vil tre i kraft i 2023, som gjør det lettere å opprette betalingstilbud som er tilpasset personer i arbeid og som bygger på overlappende innhold som i gradsutdanningene. Utvalget mener det er viktig at

egenbetalingen ikke skal gå på bekostning av gratisprinsippet, dvs. at statlige universiteter og høyskoler ikke kan kreve egenbetaling fra studenter for ordinære gradsgivende utdanninger. Samtidig mener utvalget at nye midler til institusjonene til videreutdanning og fleksibel utdanning bør finansieres over rammebevilgningen til institusjonene og på samme måte som øvrig utdanningskapasitet, altså gjennom midler til studieplasser. Utvalget mener videre at studiesentre eller utdanningsentre og lignende aktører kan spille en viktig rolle i å nå ut med fleksible og desentraliserte tilbud. Finansieringen av slike sentre må harmoniseres nasjonalt og ikke være universitetenes ansvar.

Utvalget anbefaler å fjerne uttellingen for uteksaminerte kandidater annet enn for doktorgradsutdanning. Kandidatindikatoren gir et insentiv til å dimensjonere gradsutdanningene på bekostning av ikke-gradsgivende videreutdanning. Dersom regjeringen ønsker å bruke den resultatbaserte uttellingen til å gjøre det enda mer attraktivt for universiteter og høyskoler å legge til rette for videreutdanninger, anbefaler utvalget at finansieringen styrkes med et påslag i satsen for gjennomførte studiepoeng.

En satsing på desentralisert utdanning kan skje gjennom å rette finansiering enten til universiteter og høyskoler som tar initiativ til å bygge opp slike tilbud, eller til utdanningsentre eller andre aktører som ser utdanningsbehovene og ønsker å tiltrekke seg tilbydere. Utvalget mener begge disse tiltakene kan være aktuelle, også i kombinasjon. En finansiering av etterspørselssiden hvor utdanningsentre kan gå i dialog med både lokalt arbeidsliv og relevante læresteder om å opprette tilbud, kan i tillegg til den geografiske dimensjonen også styrke relevansen i tilbudene, ved at disse bygger på behov som er identifisert lokalt.

Utvalget vil også foreslå at Kunnskapsdepartementet gjør vurderinger av finansieringsordninger som tydeligere støtter opp under både enkeltindivider og etterspørselssidens behov.

Utvalget har ikke hatt mulighet til å gjøre en kartlegging av eventuelle merkostnader ved flercampusinstitusjoner sammenlignet med tilsvarende aktiviteter ved institusjoner med færre campus. Utvalget mener likevel at det ikke er hensiktsmessig å innføre en generell ordning med kompensasjon for historiske merkostnader ved flercampusinstitusjoner. Det er imidlertid viktig at departementet har en forståelse for at kostnadene varierer mellom institusjonene av ulike grunner, og at det derfor i mange tilfeller vil være naturlig at den faktiske kapasiteten som følge av en gitt tildeling også vil variere mellom institusjonene. Samtidig mener utvalget at det vil være relevant å dekke merkostnadene hvis myndighetene skulle ønske nye studiesteder/campus og et økt

omfang av fleksible og desentraliserte tilbud. I slike tilfeller bør også kostnader til fagpersonalet omfattes av vurderingen.

Balansen mellom rammebevilgningen og prosjektbasert finansiering

Utvalget anbefaler ikke endringer i balansen mellom rammebevilgningen og søknadsbaserte midler som kanaliseres via Norges forskningsråd. En reduksjon av Forskningsrådets budsjett vil ha negative konsekvenser både for regjeringens evne til forskningspolitisk styring og for utviklingen av høy kvalitet i norsk forskning. På den andre siden vil det å redusere rammebevilgningen øke den konkurranseutsatte andelen av finansieringen og svekke institusjonenes evne til å utvikle og gjennomføre forskningsstrategier innenfor rammebevilgningen. Dersom midlene gjøres tilgjengelig for konkurranse også for instituttsektoren, kan det medføre en reduksjon i de samlede inntektene i UH-sektoren.

Utvalget oppfatter det som hensiktsmessig at Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse har en portefølje av utviklingsmidler. Disse må imidlertid supplere det institusjonene er ment å gjøre innenfor sine rammebevilgninger og være innrettet mot kvalitetsutvikling. Utvalget mener at søknadsbaserte ordninger må rendyrkes til å supplere institusjonenes arbeid og på områder hvor det er identifiserte utviklingsbehov. Utvalget anbefaler at midler til faste studieplasser, herunder til drift av fleksible tilbud, bør legges inn i rammebevilgningen. Utvalget anbefaler videre at departementet gjør en kritisk gjennomgang av de andre ordningene i HK-dir med sikte på at ordninger som nå eller på sikt finansierer faste oppgaver eller genererer unødvendig mye søknadsbyråkrati, flyttes til rammebevilgningene.

Mangfold og utvikling av profiler

Ett av målene med gjennomgangen av finansieringen er å sørge for at det faglige mangfoldet på og mellom institusjonene bevares og styrkes. Mangfold kan for eksempel handle om fordeling på fagområder og ulik faglig bredde og deltakelse i ulike typer av samarbeid. Utvalget mener at den foreslåtte økte vektleggingen av utviklingsavtalene i styringen og finansieringen av sektoren er et viktig bidrag til å opprettholde og videreutvikle det ønskede mangfoldet.

Det er betydelige forskjeller mellom institusjonene når det gjelder forholdet mellom forskning og utdanning i oppgaveprofilen, selv om forskjellene er blitt mindre gjennom de siste 20 årene. Etter utvalgets oppfatning bør det over tid legges til rette for en ytterligere styrking av flere forskningsmiljøer, for slik å sikre god tilgang til

forskningsbasert utdanning av høy kvalitet i hele landet og gi større deler av arbeidslivet bedre tilgang til kunnskapsmiljøer.

En slik styrking bør ikke gjøres som en omfordeling mellom institusjonene, men gjennomføres som en satsing i langtidsplanen.

2 Mandat og sammensetning

2.1 Utvalgets mandat

Utvalgets mandat ble fastsatt 9. september 2021 og endret 5. november 2021. Det endelige mandatet er som følger:

Mandat

Selv om universitetene og høyskolene i Norge har hatt en positiv kvalitetsutvikling og på mange områder driver på et høyt nivå, er det potensial for at man ut fra de tilgjengelige ressursene i større grad kan innfri regjeringens ambisjoner for universitets- og høyskolesektoren som en drivkraft for en god og bærekraftig samfunnsutvikling.

Hvordan finansieringen fordeles til ulike institusjoner, formål og aktiviteter, har en vesentlig betydning for hvilke resultater som oppnås. Den statlige finansieringen fordeles gjennom en rekke ulike mekanismer: Endringer i institusjonenes rammebevilgninger skjer enten gjennom avgjørelser i regjering og Storting i de enkelte år og med vekslende fordelingskriterier, eller gjennom innretningen av de faste indikatorene for den resultatbaserte uttellingen kombinert med institusjonenes resultatendringer over tid. Andre midler tildeles til tidsavgrensede prosjekter etter søknad og basert på kvalitetsvurderinger foretatt av fagfeller. Selv om sektoren i all hovedsak er statlig finansiert, er den øvrige finansieringen både fra utlandet og fra privat næringsliv og offentlige virksomheter i Norge viktige for de samlede resultatene. Disse omfatter midler til forsknings- eller konsulentoppdrag, kurs eller videreutdanningstilbud og ulike samarbeidsprosjekter. Ved at Norge deltar i EUs utdannings-, forsknings- og innovasjonsprogrammer står Europakommisjonen i en særstilling som den viktigste finansieringskilden utenom staten.

Mål

Regjeringen ønsker en finansiering av universiteter og høyskoler som fremmer det brede samfunnsoppdraget til institusjonene, ivaretar en desentralisert struktur og bidrar til bedre studiekvalitet og livslang læring. Regjeringen ønsker å øke basisfinansieringen for universiteter og høyskoler og bidra til å kompensere merkostnader for flercampusinstitusjoner.

Gjennomgangen skal bidra til at følgende mål oppnås gjennom finansieringen av universiteter og høyskoler:

- Sektoren oppnår samlet sett helheten i de gjeldende målene, og med en balanse mellom ulike mål som er i tråd med samfunnets interesser og de politiske intensjonene for bevilgningene.
- Finansieringen ivaretar et faglig mangfold ved og mellom de enkelte institusjonene, og skaper ikke hindre for samarbeid eller arbeidsdelinger som er ønsket på et faglig eller samfunnsmessig grunnlag.
- Kriteriene for ressursfordelingen styrker motivasjonen for å forbedre oppnåelsen av de gjeldende målene, og gir minst mulig uønskede virkninger.
- Rammene for finansieringen ivaretar både myndighetenes og institusjonenes evne til å oppfylle sine roller og ansvar i den gjeldende styringspolitikken. Rammene gir det nødvendige handlingsrom for politiske beslutninger og demokratisk innflytelse og til selvstendige institusjoner som kan gjøre egne prioriteringer.
- Tildelingene balanserer hensynene til langsiktighet i forskning og høyere utdanning og hensynene til å kunne iverksette skiftende politiske prioriteringer uten større strukturelle endringer for hvordan midlene tildeles. Bruken av ulike tildelingsformer og -kriterier lar seg justere basert på de faktiske resultatene som blir observert.
- Det er åpenhet om kriteriene som ligger til grunn for budsjettendringer, og om hva som er de tilsiktede resultatene av bestemte valg i finansieringen.
- Systemet sikrer god statlig budsjettkontroll og fremmer en effektiv utnyttelse av offentlige midler.

Oppgaver

- Utvalget skal vurdere hvordan dagens statlige finansiering av universitetene og høyskolene tilfredstiller de politiske målene, og foreslå endringer for å forbedre måloppnåelsen.
- Utvalget skal vurdere hvordan man i finansieringen kan kompensere for merkostnader ved flercampusinstitusjoner.

- Utvalget skal vurdere hvordan det kan bli mer attraktivt for universiteter og høyskoler å tilby kortere etter- og videreutdanningstilbud. Utvalget skal vurdere om det er hindringer for dette i finansieringssystemet og hvordan slike hindringer kan bøtes på. Utvalget skal som del av dette vurdere målene og virkemidlene som er omfattet av Stortingets anmodningsvedtak i 2020 om finansieringen av universiteter og høyskoler.¹ Dette omfatter tilgangen på fleksible tilbud som kan tas som etter- eller videreutdanning og i kombinasjon med jobb, arbeidslivsrelevansen i utdanningstilbudene, sysselsettingen i relevant arbeid etter studier og forholdet mellom finansieringskategoriene og en riktig finansiering av utdanninger som er etterspurt i arbeidsmarkedet.
- Utvalget skal vurdere helheten i den statlige finansieringen på tvers av tildelingsformer (som rammebevilgningen og tildelinger gjennom bl.a. Norges forskningsråd og Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse). Det inkluderer forholdet mellom midler til utvikling av nye tilbud og behovet for å sikre videre drift av studietilbud. Den statlige finansieringen skal også vurderes i sammenheng med andre tilgjengelige finansieringskilder og hvordan staten kan bidra til at disse utnyttes på en god måte.
- Finansieringen skal ses i sammenheng med de andre styringsvirkemidlene som er tilgjengelig for regjeringen, og andre typer virkemidler bør omtales der det er relevant.
- Utvalgets rapport skal innenfor rammene av mandatet oppfylle utredningsinstruksens krav til innholdet i beslutningsgrunnlaget for statlige tiltak. Utvalget skal beskrive ev. økonomiske eller administrative konsekvenser av sine forslag.

Avgrensninger

- Gjennomgangen skal legge til grunn de overordnede prinsippene for styringspolitikken og andre føringer som beskrevet i Meld. St. 19 (2020–2021). Både tilknytningsformen til de statlige institusjonene og gratisprinsippet i høyere utdanning videreføres. Gjennomgangen skal videre legge til grunn dagens praksis om at rammebevilgningene til hver institusjon fastsettes ut fra endringer som legges til fjorårets tildeling, og skal ikke foreslå en total omfordeling av hele den samlede bevilgningen på tvers av institusjonene.

¹ Vedtak nr. 699, 15. juni 2020, jf. Innst. 370 S (2019–2020) og vedtak nr. 16, 6. oktober 2020.

- Vurderingene må ta hensyn til regjeringens overordnede forskningspolitikk og politikken overfor andre relevante sektorer, bl.a. når det gjelder samarbeid med helseforetak og forskningsinstitutter.
- Forslagene skal kunne gjennomføres innenfor gjeldende budsjetttrammer, og ta hensyn til mulighetene for at bevilgningene fremover også kan bli økt eller redusert.

Tidsramme og arbeidsform

Utvalget skal gi endelig rapport til Kunnskapsdepartementet innen 15. mars 2022.

Departementet sørger for sekretariat for utvalget.

Utvalget skal invitere til dialog og legge til rette for at relevante aktører, inkludert partene i arbeidslivet, kan legge frem synspunkter som vurderes i rapporten.

2.2 Utvalgets sammensetning og sekretariat

Utvalget har hatt følgende sammensetning:

- Siri Hatlen (leder)
- Eirik Gaard Kristiansen, professor ved Institutt for samfunnsøkonomi ved Norges handelshøyskole
- Kyrre Lekve, nestleder i Simula Research Laboratory, styreleder for Høyskolen Kristiania
- Seunn Smith-Tønnessen, universitetsdirektør ved Universitetet i Agder og styreleder for Lånekassen
- Helene Falch Fladmark, daglig leder i Eyde-klyngen, nestleder i styret for Sørlandet sykehus HF, styremedlem i Innovasjon Norge og varamedlem i styret for NORCE Norwegian Research Centre
- Elisabeth Vik Aspaker, statsforvalter i Troms og Finnmark
- Anne Husebekk, professor ved Institutt for medisinsk biologi ved Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet
- Jesper Wiborg Schneider, professor ved Universitetet i Aarhus, The Danish Centre for Studies in Research and Research Policy
- Magnus Dybdahl, fag- og forskningspolitisk ansvarlig i Norsk studentorganisasjon

Utvalgets sekretariat har bestått av Knut Børve (leder), Sigve Berge Hofland, Ingvild Kvinnsland, Åsa Sandnes, Lilian Margrethe Baltzrud og Bjørn Tore Bertheussen.

2.3 Utvalgets avgrensninger

Innenfor tidsrammen for arbeidet har det ikke vært mulig for utvalget å gå grundig inn i alle relevante problemstillinger. Det gjelder bl.a. spørsmålet om merkostnader for flercampusinstitusjoner, hvor det ikke har vært tid til å gjøre en konkret kartlegging. Utvalget mener likevel at det er relevant å vurdere hvordan nye studiesteder/campusser og et økt omfang av fleksible og desentraliserte studietilbud skal finansieres, jf. kap. 4.

Utvalget har heller ikke hatt mulighet til å gå gjennom forvaltningen og finansieringen av bygg, hvor det er to forskjellige systemer, og om dette har betydning for institusjonenes muligheter til å gjennomføre sine samfunnsoppdrag. Videre har utvalget ikke vurdert finansieringen av universitetsmuseene.

Utvalget oppfatter at mandatet også omfatter den statlige finansieringen av private høyskoler. De private høyskolene som mottar statstilskudd, har gjennomgående lavere tilskudd enn de statlige, ettersom de private har anledning til å skaffe finansiering gjennom studieavgifter. Utvalget har ikke vurdert innspillene fra den private høyskolesektoren om økte tilskudd eller likebehandling med statlig sektor, jf. punktet i mandatet om at forslagene skal kunne gjennomføres innenfor gjeldende budsjettammer.

3 Utviklingstrekk i universitets- og høyskolesektoren

3.1 Utvikling i måloppnåelse

Universitetene og høyskolene styres etter overordnede nasjonale sektormål, som har vært like siden 2015:

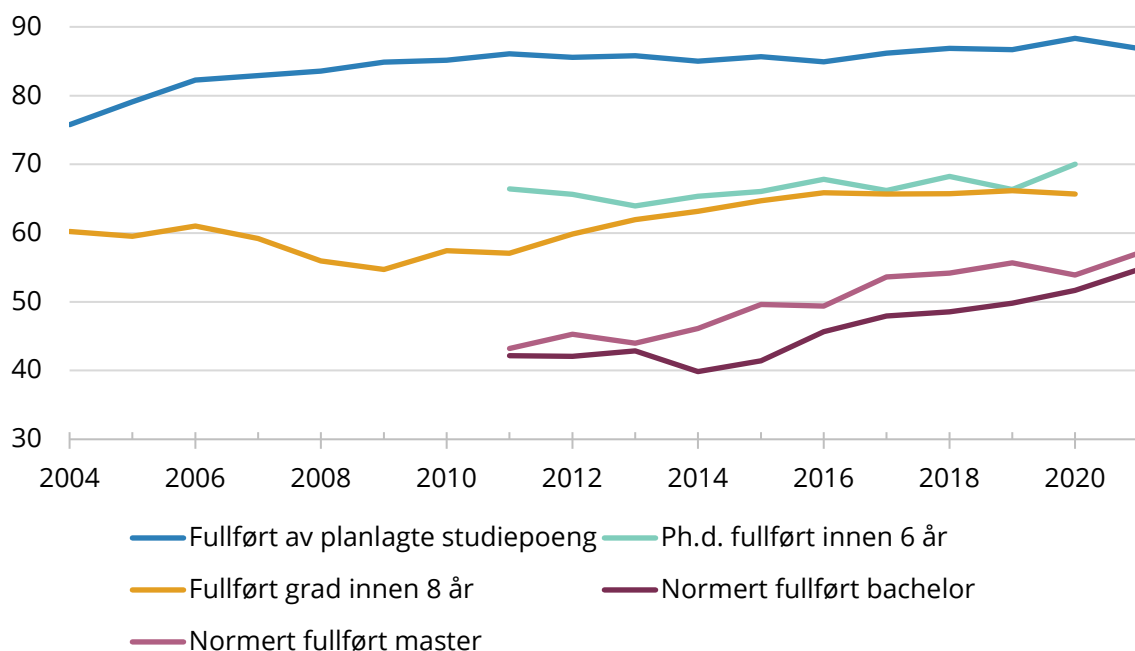
- høy kvalitet i utdanning og forskning
- forskning og utdanning for velferd, verdiskaping og omstilling
- god tilgang til utdanning
- effektiv, mangfoldig og solid høyere utdanningssektor og forskningssystem

De fire målene har tilhørende styringsparametre som skal bidra til å si noe om hvordan hver enkelt institusjon ligger an for hvert mål. Under vises utviklingen i utvalgte kvantitative styringsparametere på sektornivå de siste årene. Som følge av Meld. St. 19 (2020–2021) *Styring av statlige universiteter og høyskoler* vil Kunnskapsdepartementet forenkle målstrukturen fra 2023 og legge vekt på utviklingsavtaler som en sentral del av styringsdialogen.

Høy kvalitet i utdanning og forskning

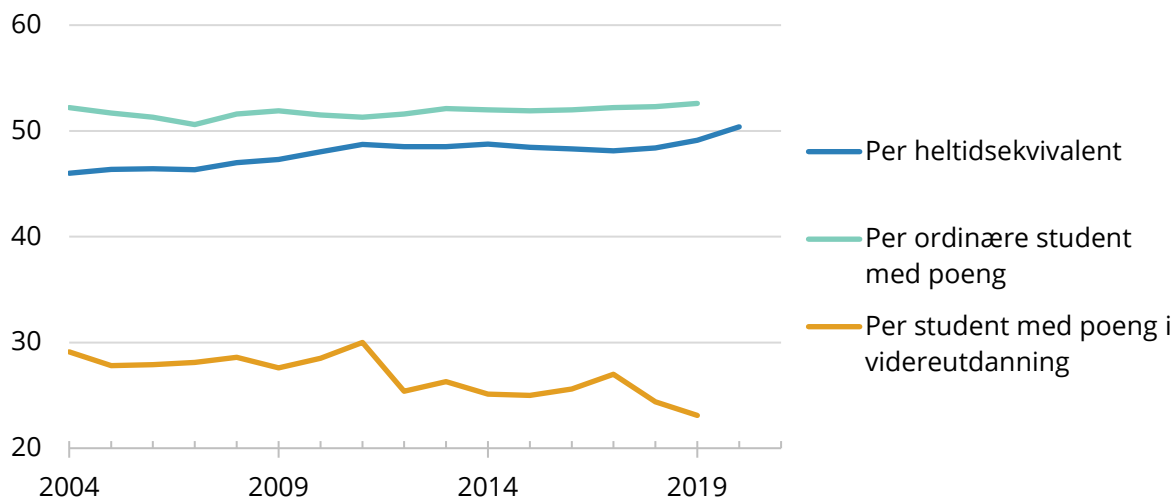
For sektormålet høy kvalitet i forskning og høyere utdanning er gjennomføring på normert tid den viktigste kvantitative styringsparameteren. I figur 3.1 vises fullføringsgraden i høyere utdanning. SSB utgir i tillegg statistikk over studiepoeng pr. registrerte student i gjennomsnitt, se figur 3.2. Overordnet er det en positiv utvikling i andelen som gjennomfører på normert tid, både blant bachelor-, master- og ph.d-studenter. For gjennomførte studiepoeng pr. student over tid har utviklingen også vært positiv, unntatt for studenter med poeng i videreutdanningsfag, som har sunket over tid.

Figur 3.1 Fullføringsgrad i høyere utdanning. 2004–2021. Prosent



Kilde: Database for statistikk om høyere utdanning (DBH); Statistisk sentralbyrå (SSB), tabell [10808](#).

Figur 3.2 Gjennomførte studiepoeng per student. Studieår 2004/05–2020/21



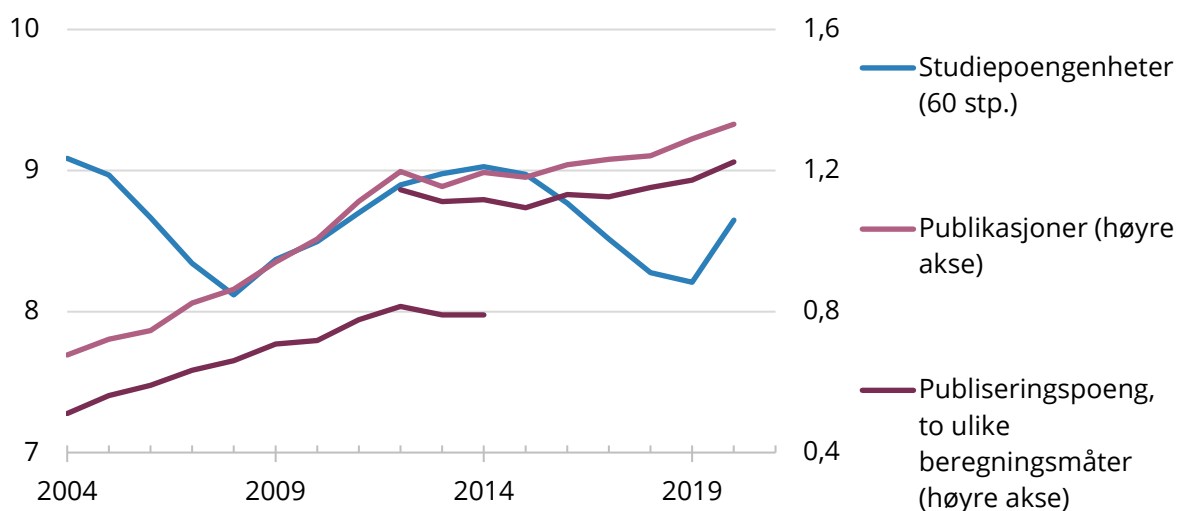
Kilder: DBH, SSB tabell [10905](#).

Videre måler NOKUT hvert år studentenes oppfatninger om kvaliteten i studieprogrammene, inkludert faglig tidsbruk blant heltidsstudenter, gjennom

Studiebarometeret. Faglig tidsbruk har avtatt de seneste årene, men norske studenter er stort sett fornøyde med studiet de går på, også i 2020 etter at pandemien brøt ut.²

Publikasjonspoeng er også en nasjonal styringsparameter som institusjonene måles på under høy kvalitet i utdanning og forskning. Totalt så man her en positiv tendens i årene frem til 2012, en nedgang fra 2012 til 2015, før utviklingen snudde igjen, se den mørkerøde linjen i figur 3.3. Antall publikasjoner har hatt omtrent samme utvikling, men noe flatere i årene 2012–15, se rosa linje. Tabell 3.1 viser utviklingen i publikasjoner, publikasjonspoeng og -andeler i større detalj. Når det gjelder studiepoeng per faglige årsverk, har dette svingt mer. Utviklingen har vært negativ de siste årene, før man så en markant økning i 2020. Dette henger både sammen med at økningen i studenttallet i 2020 var betydelig høyere enn økningen i faglige årsverk, og med at strykprosenten gikk ned i 2020.

Figur 3.3 Studiepoengenheter, publikasjoner og publiseringspoeng per faglige årsverk. 2004–2020



Kilde: DBH. Note: Publiseringspoeng er ikke beregnet med sammenlignbar beregningsmåte for hele perioden. For årene 2012–2014 er poengene beregnet med begge metodene. Se note til tabell 3.1 for stillinger som inngår i årsverkstillene.

² «Studiebarometeret 2020: hovedtendenser», [NOKUT-rapport 1/2021](#), Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT).

Tabell 3.1 Publikasjoner per årsverk. 2005–2020. Publikasjoner, publikasjonsandeler og publiseringspoeng

	Per faglige årsverk			Per årsverk i førstestillinger		
	Pub.	Andeler	Poeng	Pub.	Andeler	Poeng
2005–2006	0,73	0,43	0,58	1,53	0,89	1,20
2007–2008	0,84	0,47	0,65	1,71	0,96	1,31
2009–2010	0,97	0,52	0,71	1,93	1,04	1,41
2011–2012	1,15	0,59	0,80	2,22	1,14	1,53
2013–2014	1,17	0,60	0,79	2,16	1,10	1,46
2015–2016	1,20	0,58	1,11	2,14	1,03	1,99
2017–2018	1,24	0,57	1,14	2,21	1,02	2,03
2019–2020	1,31	0,57	1,20	2,32	1,01	2,12

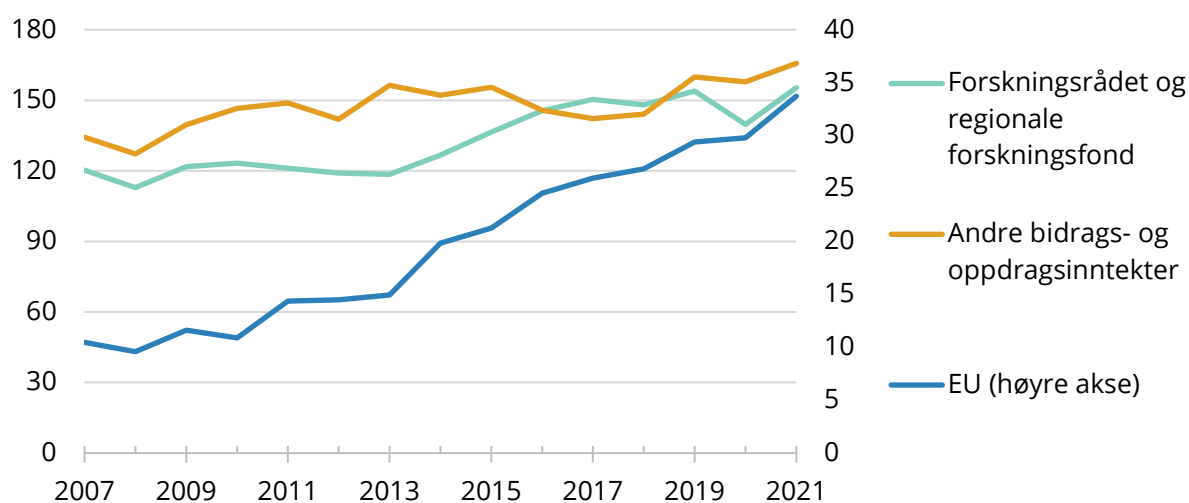
Kilde DBH. Note: Andeler er beregnet av forfatter-institusjon-kombinasjonene blant forfatteradressene på publikasjonene. Endret beregningsmåte gjør at publiseringspoeng fra og med 2015 ikke sammenlignbare med tidligere år. Førstestillinger er førsteamanuensis, professor, postdoktor, forsker (1109, 1110, 1183), førstelektor, dosent, høyskolelektor og forskningssjef. Faglige årsverk omfatter i tillegg årsverk i stillingene stipendiat, universitetslektor, høyskolelektor, høyskolelærer, amanuensis og forsker (1108).

Videre har institusjonene rapportert på deltakelse i Horisont 2020 (verdien av kontrakter pr. FoU-årsverk) og Erasmus+ (antall utvekslingsstudenter). Begge disse parameterne har hatt en positiv utvikling de seneste årene, bortsett fra at antallet utvekslingsstudenter på grunn av pandemien gikk ned i 2020.

Forskning og utdanning for velferd, verdiskaping og omstilling

For sektormålet om forskning og utdanning for velferd, verdiskaping og omstilling, er viktige styringsparametre inntektene institusjonene har fra Forskningsrådet og andre bidrags- og oppdragsinntekter. Utviklingen i disse parameterne er vist i figur 3.4 under. Utviklingen i inntekter fra Forskningsrådet har vært svakt stigende de siste årene, med en liten nedgang i 2020. Andre bidrags- og oppdragsinntekter har ligget relativt stabilt i samme periode.

Figur 3.4 Bidrags- og oppdragsinntekter fra EU, Forskningsrådet og andre kilder. 2007–2021. Tusen kroner per faglige årsverk



Kilde: DBH.

Videre er delen mastergradskandidater sysselsatt i relevant arbeid et halvt år etter fullført utdanning en styringsparameter under dette sektormålet. Kandidatundersøkelsen som ble gjennomført rett før pandemien, viste en positiv utvikling ved at arbeidsledigheten var lavere for de nyutdannede i 2019-kullet enn den var for 2017-kullet.³ Unntaket var realister, som har en vesentlig høyere ledighet enn nyutdannede i andre fagfelt.

Når det gjelder nyutdannede med høyere utdanning, svinger ledigheten på samme måte som i befolkningen ellers, men ledigheten blant nyutdannede er mer følsom for konjunkturendringer og har derfor historisk sett hatt sterkere svingninger.⁴ Arbeidsmarkedet har endret seg betraktelig under koronapandemien, og arbeidsledigheten for nyutdannede med mastergrad økte med 1,7 prosentpoeng fra høsten 2019 til høsten 2020.⁵ Dette ser ut til å være drevet av økt ledighet blant

³ «Tilfredshet med utdanningen og situasjonen på arbeidsmarkedet blant nyutdannede mastere: resultater fra Kandidatundersøkelsen 2019», [NIFU-rapport 2020:24](#), Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU).

⁴ Terje Næss, Kari Veia Salvanes og Jannecke Wiers-Jenssen (2016) «Samfunnsviteres og humanisters overgang til arbeidsmarkedet.» Søkelys på arbeidslivet, 33 (4) s. 327–348. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2016-04-03>

⁵ «Vanskeligere inngang på arbeidsmarkedet for nyutdannede under koronapandemien», [NIFU-Innsikt 2021:6](#), Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU).

nyutdannede innen humanistiske og estetiske fag og samfunnsvitenskapelige fag, i tillegg til natur- og realfag. Det har også vært en økning i ufrivillig deltid på 1,6 prosentpoeng.

Fremskrivninger fra SSB viser en større vekst i arbeidsstyrken enn i forventet etterspørsel for en rekke fag på bachelor- og masternivå.⁶ Dette er fag der relativt få vil gå av med pensjon de neste årene, og bare en liten del av de nye som kommer inn i arbeidsstyrken vil derfor erstatte de som går av med pensjon. Ifølge SSB har personer med tekniske og naturvitenskapelige fag på høyere nivå i stor grad vært ansatt i petroleumsnæringen og industrien. Sysselsettingen i begge disse næringene fremskrives av SSB til å bli lavere enn tidligere. Dette bidrar til å trekke andelen som disse utdanningsgruppene står for av samlet sysselsetting nedover, mens utviklingen i privat tjenesteproduksjon og offentlig sektor drar i motsatt retning.

Effektiv, mangfoldig og solid høyere utdanningssektor og forskningssystem

Under dette sektormålet måles institusjonene blant annet på studiepoeng pr. faglig årsverk (vist over), andelen kvinner i dosent- og professorstillinger og andelen midlertidig ansatte i undervisnings- og forskerstillinger. Utviklingen i de to sistnevnte styringsparameterne har vært positiv de siste årene. Andelen kvinner i dosent- og professorstillinger har økt fra rundt 25 prosent i 2012 til i overkant av 33 prosent i 2020. Andelen midlertidig ansatte i undervisnings- og forskerstillinger har sunket de siste årene, fra 18,8 prosent i 2012 til 12,9 prosent i 2021.

3.2 Videreutdanning og nettbaserte og desentraliserte tilbud

Universitetene og høyskolene skal sørge for at samfunnet og arbeidslivet har tilgang på kunnskap og kompetanse. Dette innebærer blant annet å tilby etter- og videreutdanning. En vanlig inndeling av dette begrepet, som hos Markussen-utvalget i *NOU 2019:12 Lærekraftig utvikling*, er at videreutdanning gir studiepoeng, i motsetning til etterutdanning, som ikke gjør det. Videreutdanning kan enten defineres ut fra studentens situasjon, at det omfatter alle studier som tas etter et opphold fra annen høyere utdanning, eller ut fra at selve tilbudet er særlig tilrettelagt for å tjene som videreutdanning. I en kartlegging gjort av BDO i 2019 på oppdrag for Markussen-utvalget så man på tilbud som institusjonene selv definerte som videreutdanning i

⁶ «Fremskrivninger av arbeidsstyrken og sysselsettingen etter utdanning mot 2040», [SSB-rapport 2020/47](#), Statistisk sentralbyrå.

Database for statistikk om høyere utdanning (DBH), og fant flest videreutdanningstilbud for lærere og pedagoger, og innen helse-, sosial- og idrettsfag.⁷ Det er i liten grad videreutdanningstilbud innen primærnæringsfag og ingeniørfag, bygg- og anlegg. De fleste videreutdanningstilbud tilbys som deltidsstudier, og om lag 13 prosent av videreutdanningstilbudene i kartleggingen er registrert som nettbasert undervisning. Totalt var det 1341 aktive studieprogrammer i 2021 som var definert som videreutdanning i DBH. Dette utgjorde 28 prosent av studieprogrammene.

En rekke tiltak som skal styrke utviklingen av fleksible og desentraliserte tilbud i årene fremover er iverksatt og under utvikling. Kompetansereformen - Lære hele livet har to hovedmål.⁸ Det første er at ingen skal gå ut på dato på grunn av manglende kompetanse. Det andre er å tette kompetansegapet, det vil si gapet mellom hva arbeidslivet trenger av kompetanse, og den kompetansen arbeidstakerne har. Reformen retter seg mot sysselsatte som har behov for mer kompetanse som følge av digitalisering og annen omstilling. Kompetansereformen legger stor vekt på utviklingen av fleksible tilbud og videreutdanningstilbud, og det geografiske perspektivet ble ytterligere forsterket gjennom strategien for desentralisert og fleksibel utdanning.⁹ Regjeringen ønsker å øke tempoet i utviklingen av fleksible utdanningstilbud og særlig forsterke det desentraliserte tilbudet i hele landet. Fleksible utdanningstilbud er tilbud med flere alternativer for hvordan læringsaktivitetene gjennomføres. Det kan handle om fleksibilitet både når det gjelder tid, sted, omfang og progresjon. Tilbudene kan både være nett- og stedbaserte, og på hel- og deltid.

Mange institusjoner har flere campuser som er geografisk spredt. De statlige institusjonene har rundt 70 fysiske studiesteder, mens de private har 40. Desentraliserte utdanningstilbud kommer i tillegg og foregår ved fysiske samlingssteder som ikke er universitets- eller høyskolecampus. Det kan eksempelvis være nærings-/utdanningsparker, studie-/utdanningsssentre eller biblioteker. Undervisningen blir gjerne gitt i bolker (ukes- eller helgesamlinger). Det er alltid et universitet eller en høyskole som står faglig ansvarlig for tilbudene som gis, i og med at det ikke er andre aktører som er akkrediterte for å tilby høyere utdanning i Norge.

⁷ «Kartlegging av etter- og videreutdanning i Norge for sekretariat for ekspertutvalget om etter- og videreutdanning», BDO, 2019. Vedlegg til [NOU 2019: 12](#).

⁸ [Meld. St. 14 \(2019–2020\) Kompetansereformen – Lære hele livet](#).

⁹ «[Strategi for desentralisert og fleksibel utdanning ved fagskoler, høyskoler og universiteter](#)», Kunnskapsdepartementet, 2021.

Desentraliserte og fleksible utdanningstilbud skal være nært knyttet til arbeids- og samfunnslivets kompetansebehov. En forutsetning for dette tilbudet er derfor at institusjonene, fylkeskommunene som kompetansepoltiske aktører og offentlig og privat arbeidsliv samarbeider for å finne ut hvor det er behov. Det er ikke gitt at samfunnets kompetansebehov, studentenes preferanser og utdanningsinstitusjonenes tilbud er samstemte.

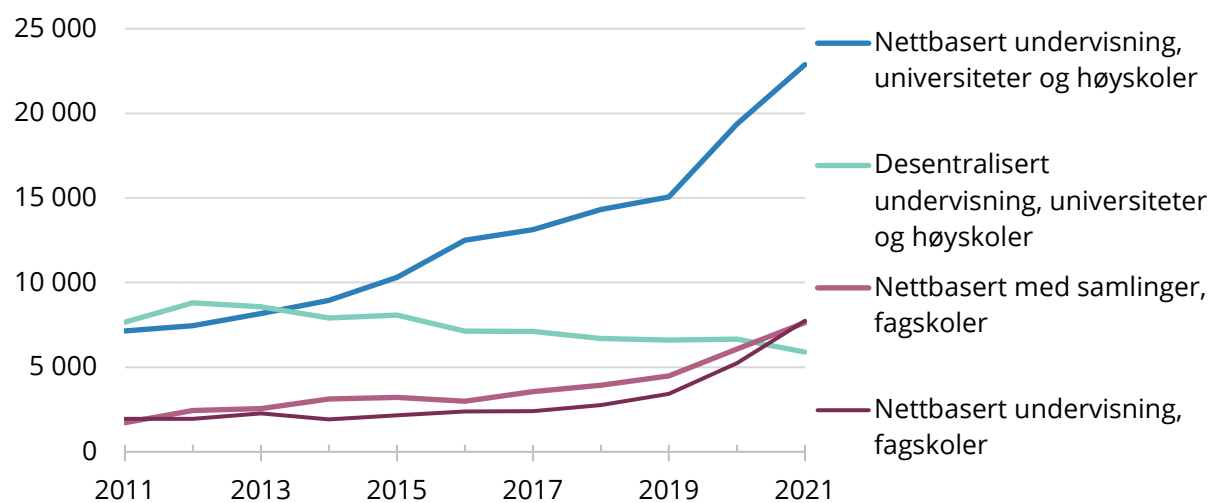
Innsatsområdene i strategien for desentralisert og fleksibel utdanning er:

- å øke tilgangen til fleksible og desentraliserte tilbud i hele landet
- å styrke samarbeidet mellom aktørene i utdanning og arbeidsliv og koble tilbud og etterspørsel
- å jobbe for at fleksible tilbud har høy kvalitet og er tilpasset den enkeltes og arbeidslivets behov
- å bedre rammebetingelsene som gir institusjonene, arbeidslivet og studentene større muligheter

Generelt har det vært en vekst i rammebevilgningene til universitetene og høyskolene de siste årene og søknadsbaserte ordninger for utvikling og drift av fleksible tilbud er etablert. Det har også blitt bevilget ekstraordinære midler for at utvikling av fleksible utdanningstilbud på institusjonene under pandemien. Digitale løsninger og nye organisatoriske modeller for fleksibel undervisning, eksamen og praksis har blitt utviklet.

Tross ambisjonene viser figur 3.5 og tabell 3.1 at det bare er den nettbaserte undervisningen som øker. Statistikken er imidlertid mangelfull. Det er ikke alt institusjonene tilbyr som fremkommer i statistikken, noe som henger sammen med måten rapporteringene er lagt opp på. Strategien for desentralisert og fleksibel utdanning pekte derfor også på at det er behov for bedre rapporteringer og kunnskapsgrunnlag om omfang, kvalitet, gjennomføring og resultater av fleksible tilbud. Tabell 3.2 viser at andelen studenter på eksternfinansierte tilbud har vært ganske stabil.

Figur 3.5 Registrerte studenter med nettbasert og desentralisert undervisning. 2011–2021



Kilde: DBH.

Tabell 3.2 Andel i videreutdanning eller fleksible tilbud. 2008–2021. Prosent av studiepoeng og registrerte studenter

	Videreutdanning		Nettbasert undervisning		Desentralisert undervisning	
	Stp.	Stud.	Stp.	Stud.	Stp.	Stud.
<i>Statlige</i>						
2008–2010	8,2	9,4	2,0	2,9	3,9	4,1
2011–2013	8,0	8,9	2,5	3,5	3,8	3,9
2014–2016	7,7	9,4	3,0	4,1	3,2	3,3
2017–2019	7,3	10,0	2,9	4,6	2,3	2,7
2020–2021	6,6	10,5	3,2	5,4	1,6	2,2
<i>Private</i>						
2008–2010	8,9	12,1	1,1	0,6	0,5	0,7
2011–2013	16,6	24,8	0,7	0,2	0,5	0,6
2014–2016	13,4	22,3	0,9	1,8	1,5	1,4
2017–2019	12,0	19,3	1,9	6,1	1,9	1,7
2020–2021	10,6	17,7	3,3	11,7	2,2	1,9

Kilde: DBH. Note: Kategorien videreutdanning overlapper med kategoriene for nettbasert og desentralisert undervisning, som ikke overlapper med hverandre.

Tabell 3.3 Andel på eksternfinansierte tilbud ved de statlige institusjonene, etter andel eksternfinansiering, 2004–2021. Prosent av studiepoeng og registrerte studenter

	< 50 prosent		> 50 prosent	
	Stp.	Stud.	Stp.	Stud.
2004–2006	1,6	1,9	4,7	5,6
2007–2009	1,8	2,2	5,0	6,0
2010–2012	1,9	2,3	5,1	5,2
2013–2015	1,2	1,6	5,2	5,8
2016–2018	0,9	1,4	4,7	6,2
2019–2021	0,7	1,1	4,2	6,9

Kilde: DBH. Note: Andel eksternfinansiering er beregnet ut fra satsene for studieprogrammets finansieringskategori, ikke faktiske kostnader.

3.3 Internasjonale utviklingstrekk i finansieringen av høyere utdanning

Nye utviklingstrekk

OECD peker i en rapport fra 2020¹⁰ på følgende utviklingstrekk:

- Rammefinansiering er fortsatt hovedmodellen i de fleste land, riktignok med variasjoner i hvor fri og uten kriterier eller inndelinger i kategorier finansieringen kommer med.
- Offentlig finansiering er i økende grad knyttet til prosjekter eller målrettede midler som kommer i tillegg til rammebevilgning, og som tildeles basert på konkurranse. Det gjelder særlig midler til forskning, men også i økende grad finansiering av infrastruktur/utstyr, innovasjon og aktiviteter for kunnskapsoverføring, samt livslang læring og utdanning for arbeidslivets behov.

¹⁰ *Resourcing Higher Education: Challenges, Choices and Consequences, Higher Education*. OECD Publishing, 2020. <https://doi.org/10.1787/735e1f44-en>

- Utviklingsavtaler/kontrakter med kobling til finansiering er implementert i 13 OECD-land. Finansieringsandelen som er knyttet til avtalene varierer. Utformingen av avtalene og hvordan resultater vurderes, varierer også.
- De fleste formelbaserte systemer omfatter indikatorer for inngangsdata (antall studenter tatt opp f.eks.), aktivitet, og produksjon (*output*), mens det er lite som omfatter ønskede utfall (*outcome*), slik som eksempelvis arbeidsmarkedssuksess. Det er en økende interesse for dette, spesielt i USA hvor minst 7 delstater bruker en eller annen form for arbeidsmarkedsmål i finansieringen. Danmark har også innført dette for sysselsettingsgrad.
- Rapporten diskuterer også suksesskriterier, betingelser og risiko knyttet til resultatbasert finansiering. OECD peker blant annet på at finansieringen bør tilpasses oppgavene til ulike typer institusjoner; dersom en stor andel av finansieringen er resultatbasert og lik for alle institusjoner, kan det gi utslag i svak differensiering/lite mangfold. Slik finansiering virker best på institusjonene dersom indikatorene er stabile og dersom konsekvensene er tydelige og det er åpenhet om dem på forhånd.
- Det er to hovedmodeller for strategisk finansiering. Den ene er direkte bevilgninger til institusjonene, med prioriteringer basert på utviklingsavtaler e.l. Dette er modellen i Finland og Nederland. Den andre er målrettet finansiering av nasjonale prioriteringer, gjennom utlysninger/konkurranser. OECD peker på at den første modellen gir institusjonene mer kontroll og mindre byråkrati, men krever tillit og *accountability*-mekanismer. Den andre modellen gir nasjonale myndigheter mer kontroll, men er mer byråkratisk.

Eksempler fra enkelte land

Finland har en finansieringsmodell for universitetene og en for yrkeshøgskolene¹¹. Begge har en del av bevilgningen avsatt til en «strategisk komponent». For yrkeshøgskolene er denne andelen 5 prosent, og den består av to deler. Del A er knyttet til institusjonens strategi iht. utviklingsavtalen mellom departement og institusjon, implementering av strategien, profilering og internasjonalisering. Del B består av nasjonale utdannings- og forskningspolitiske mål. For universitetene er andelen avsatt

¹¹ « Styrning, finansiering och avtal för högskolor och vetenskapliga institut», Undervisnings- og kulturministeriet, 2022. <https://okm.fi/sv/styrningen-finansieringen-och-olika-avtal>; «Undervisnings- og kulturministeriets förordning om beräkningsgrunderna för finansiering för yrkesutbildning» (1244/2020); «Undervisnings- og kulturministeriets förordning om beräkningskriterierna för universitetens basfinansiering» (119/2019).

til den strategiske komponenten 15 prosent og den består også av samme del A og B. For begge institusjonstyper er det større vekt på del A enn del B. Utviklingsavtalene gjelder for fire år av gangen, og finansieringen er en del av den samlede bevilgningen. Avtalene består av institusjonenes strategiske mål, valg og profil og hvordan dette passer inn som del av den nasjonale strategien for Finland. Avtalen angir spesifikke utviklingsmål med kriterier for å vurdere måloppnåelse. Avtalen angir hva som vil være finansieringen for fireårsperioden, dvs. størrelsen på den strategiske komponenten inkludert nasjonale prioriterte satsinger (dvs. summen av del A og B). Utviklingen vurderes årlig, kvalitativt og kvantitativt. Det er ingen eksplisitte finansielle konsekvenser knyttet til vurdering av måloppnåelse, men det er uttalt at måloppnåelse kan få konsekvenser for forhandlingene av senere års avtaler og tilhørende finansiering.¹² For begge institusjonstyper er deler av finansieringen i Finland også knyttet til livslang læring, arbeidslivsrelevans (kandidater i jobb) og tilbakemeldinger fra studentene i en spørreundersøkelse.

I Danmark er om lag 75 prosent av finansieringen av utdanning fleksibel, mens 25 prosent er en fast basisdel. I tillegg er det en fast del pr. studiested utover hovedcampus og som er lokalisert utenfor de fire største byene. Hvert universitet kan få støtte til opptil seks studiesteder. Studieproduksjon utgjør den største delen (67,5 prosent) av den fleksible delen. I tillegg er det to indikatorer for studielengde (gjennomføringsgrad) og sysselsetting. Sysselsettingsindikatoren måler sysselsettingsgrad blant uteksaminerte kandidater mot den generelle sysselsettingsraten. Videre er det kvalitetsmidler som skal støtte spesifikke kvalitetsinitiativer.¹³

Universitetene i Danmark mottar en egen bevilgning med basismidler til forskning, som utgjør om lag 30 prosent av de samlede driftsinntektene. En stadig økende andel av basismidlene fordeles regelstyrt etter visse indikatorer, som til nå har omfattet utdanningsbevilgningen, eksterne forskningsmidler, vitenskapelig publisering og doktorgrader. I 2022 ble 18 prosent av basismidlene til forskning fordelt etter indikatorene, og andelen øker med om lag to prosent årlig. I Danmark ble det i 2021

¹² «[Performance Agreements in Higher Education in Finland](#)», presentasjon fra OECD-seminar 15. november 2021 om utviklingsavtaler i høyere utdanning. Undervisnings- og kulturministeriet.

¹³ «Tilskud til universiteterne», Uddannelses- og Forskningsministeriet, 2022.
<https://ufm.dk/uddannelse/videregaende-uddannelse/universiteter/okonomi>

inngått en ny avtale mellom et flertall av Folketingets partier om basismidlene.¹⁴ Avtalen innebærer en forenkling av systemet ved at publiseringsindikatoren ikke lenger benyttes i fordelingen av basismidler frem til 2025. Midlene som tidligere er fordelt gjennom indikatoren, videreføres på samme nivå som i 2021. Avtalen innebærer også at de årlige basismidlene til forskning til de fire yngste universitetene økes med til sammen 130 mill. kroner i perioden 2022–2025 sammenlignet med 2020.

Sverige har siden 2009 hatt en modell for å fordele forskningsbevilgninger til universitetene og høyskolene som dels er basert på antallet studenter og dels på forskningsindikatorer (vitenskapelig publisering og siteringer og ekstern finansiering). I 2024 vil det tas i bruk en ny modell med tildelinger til såkalte profilområder ved institusjonene som er basert på fagfellevurdering.¹⁵ Modellen skal videreføre målene om å premiere høy kvalitet i forskningen, men også i økt grad premiere strategisk profilering. Profilområdene skal være strategiske forskningsatsinger av høy kvalitet som institusjonene selv definerer og søker om midler til. Søknadene skal behandles av forskningsrådene og vurderes av fagfeller. Tildelingene til profilområdene skal vurderes etter 6-7 år.

Irland har en tredelt finansiering. I bunn ligger en rammebevilgning. Den andre delen («top slices») består av finansiering av spesifikke strategiske formål som er øremerket over en periode. For tiden gis det støtte til institusjonelle omstruktureringer, til å utvikle nye eller endre utdanningsprogrammer og til innovasjon. Felles for denne type finansiering er at den skal ligge fast en tid og deretter enten gjøres varig eller byttes ut med noe annet. Normalt sett er det uttalt hvor lenge denne type finansiering skal vare, når et bestemt formål blir introdusert. Den tredje delen, 10 prosent av midlene og implementert siden 2014, er en resultatbasert komponent hvor opp mot 10 prosent av bevilgningen holdes igjen i påvente av vurdering av måloppnåelse av målsetninger fra året før. Dette baserer seg på treårige mission-baserte avtaler. Institusjonene foreslår egne mål som er relevante for deres oppdrag og profil. Målene blir vurdert av et eksternt ekspertpanel og blir fastsatt i en formell avtale etter dialog.¹⁶ Det er årlig rapportering fra institusjonene inkludert selvevaluering, og dialog med departement og

¹⁴ <https://ufm.dk/aktuelt/pressemeddelelser/2021/ny-aftale-styrker-universiteternes-forskningsindsats-med-millioner>

¹⁵ «[Kvalitetsbaserad resursfördelning: förslag till ny modell](#)», Vetenskapsrådet, 2021. «[Uppdrag att vidareutveckla en modell för kvalitetsbaserad fördelning av forskningsanslag](#)», U2022/00168, Utbildningsdepartementet, 2022.

¹⁶ «Funding», Higher Education Authority, 2022. <https://hea.ie/funding-governance-performance/funding/>

institusjon. Departementet får hjelp fra eksterne eksperter i sine vurderinger. Det er muligheter for straff eller belønning ut fra måloppnåelse, som kan variere mellom -3 til +5 prosent. Lærdommene fra Irland er blant annet at mulighetene for finansielle konsekvenser må være både positive og negative, fordi muligheten for kun negative konsekvenser hindrer risiko og innovasjon. Finansiell straff er ikke alltid nyttig, fordi dårlige resultater ofte er relatert til dårlig finansiering eller kapasitet.¹⁷

Nederland hadde tidligere et system hvor finansiering av utviklingsavtalene utgjorde 5 prosent av de direkte bevilgningene til institusjonene, hvor utviklingsavtalene hadde syv felles indikatorer og hvor institusjonene kunne straffes med budsjettkutt om målene ikke ble nådd. 2 prosent av de direkte bevilgningene gikk i tillegg til spesialisering og profilering mellom institusjonene. Erfaringene peker på negative sideeffekter og store måle-/vurderingsproblemer. Nederland har nå forlatt dette systemet. I Nederland utgjør den direkte bevilgningen til institusjonene 58 prosent av samlede inntekter (2020). Av dette igjen utgjør finansiering av utviklingsavtaler i overkant av 4 prosent (193 mill. euro i 2020, skal trappes opp til 5 prosent over tid). Nye utviklingsavtaler er inngått for perioden 2019–2024. De fem prosentene legges tilbake til institusjonene som et fast beløp, som kan brukes slik institusjonene ønsker selv innenfor seks tematiske områder for økt kvalitet. Det er fortsatt avtaler mellom departement og institusjon som ligger til grunn og det er vurderinger av måloppnåelse – men institusjonenes handlingsrom til å selv formulere innholdet og mål er altså økt og ikke felles for alle.¹⁸

¹⁷ «[Performance Agreements in Higher Education in Ireland](#)», presentasjon fra OECD-seminar 15. november 2021 om utviklingsavtaler i høyere utdanning. Higher Education Authority.

¹⁸ «[Performance Agreements in Higher Education in the Netherlands](#)», presentasjon fra OECD-seminar 15. november 2021 om utviklingsavtaler i høyere utdanning. VSNU/UNL.

4 Aktuelle problemstillinger knyttet til den samlede finansieringen av universiteter og høyskoler med utvalgets vurderinger og anbefalinger

Utgangspunktet for utvalgets vurderinger er hovedoppgavene slik de er nedfelt i mandatet:

- vurdere hvordan dagens statlige finansiering¹⁹ av universitetene og høyskolene tilfredsstiller de politiske målene, og foreslå endringer for å forbedre måloppnåelsen
- vurdere målene og virkemidlene som er omfattet av Stortingets anmodningsvedtak i 2020 om finansieringen av universiteter og høyskoler²⁰
- vurdere helheten i den statlige finansieringen på tvers av tildelingsformer

Utvalget har videre lagt til grunn regjeringens mål om at finansieringen av universiteter og høyskoler skal fremme de brede samfunnsoppdraget til institusjonene og ivareta en desentralisert struktur. Utvalget har lagt særlig vekt på føringene i styringsmeldingen i de veivalgene utvalget har stått overfor:

- Et hovedbudskap i styringsmeldingen er å styre mer i det store og mindre i det små. Utvalget oppfatter dette som et klart signal om forenkling – også av de økonomiske styringsvirkemidlene.
- Et annet hovedbudskap i styringsmeldingen er mer differensiert styring for å bidra til et mangfold i sektoren og at utviklingsavtalene blir det sentrale virkemidlet for å oppnå dette.

Innspill til utvalget

Utvalget inviterte i oktober og november 2021 til innspillmøter med sentrale aktører. Man åpnet også for at alle som ønsket det kunne sende inn skriftlige innspill gjennom en portal på regjeringen.no. Totalt deltok 42 aktører på innspillmøter, og utvalget mottok 37 skriftlige innspill. Under redegjøres det for de viktigste momentene fra innspillene.

¹⁹ Dagens finansiering av universiteter og høyskoler er nærmere beskrevet i vedlegg 1. Det vises også til «[Orientering om statsbudsjettet for 2022 for universitet og høyskoler](#)» for nærmere omtale av finansieringssystemet.

²⁰ [Vedtak nr. 699, 15. juni 2020](#), jf. [Innst. 370 S \(2019–2020\)](#) og [vedtak nr. 16, 6. oktober 2020](#).

Den viktigste tilbakemeldingen fra aktørene i sektoren var at systemet stort sett fungerer godt slik det er lagt opp i dag. Det er viktig for institusjonene å ha forutsigbarhet og transparens, og få aktører tar til orde for store endringer i finansieringen, annet enn å øke basisbevilgningen som andel av total bevilgning på bekostning av den resultatbaserte delen. Flere uttrykker bekymring for at det skal komme endringer i finansieringen som man ikke i tilstrekkelig grad har utredet på forhånd, blant annet at man kan miste viktig datagrunnlag som har blitt samlet inn i forbindelse med indikatorene.

Innspillene konsentrerte seg rundt noen sentrale problemstillinger. Dette var blant annet mangfold i sektoren, dagens indikatorsystem og ønsket om avvikling av lukket ramme, utviklingsavtaler og finansiering, arbeidslivsrelevans, livslang læring og desentralisert og fleksibel utdanning. Innspillene er oppsummert i vedlegg 2.

4.1 Mangfold og utvikling av profiler

Ett av målene med gjennomgangen av finansieringen er å sørge for at det faglige mangfoldet i og mellom institusjonene bevares og styrkes. Mangfold kan i denne sammenhengen tolkes bredt som å gjelde alle slags forskjeller i aktivitetsprofilen. Det kan for eksempel handle om fordeling på fagområder og ulik faglig bredde og deltakelse i ulike typer av samarbeid. Et viktig institusjonelt særtrekk finnes ved universitetene med særskilt ansvar for å drive museer.

Mangfoldet internt ved institusjonene finnes mellom ulike avdelinger, men også i det enkelte fagmiljø. Dette gjelder for forskningsprofilen, men dreier seg i tillegg om ulik vektlegging og tidsbruk til oppgaver som undervisning, datahåndtering, vitenskapelig publisering, formidling, infrastruktur, kommersialisering og innovasjonsaktiviteter.

En dimensjon som ofte går igjen når det institusjonelle mangfoldet skal beskrives, er skillet mellom fagmiljøer med stort fokus på grunnforskning, og fagmiljøer som er mer orientert mot anvendt forskning. Skillet mellom grunnforskning og anvendt forskning er ikke absolutt, og mye forskning lar seg ikke enkelt kategorisere. Grunnforskning kan ha et anvendelsespotensiale på sikt, uten å være rettet mot en spesifikk anvendelse.

Finansieringen skal bidra til at institusjonene hver for seg utvikler sin virksomhet gjennom å prioritere ulike forsknings-, utdannings-, kommunikasjons- og innovasjonsaktiviteter. Samtidig må finansieringen og styringen stimulere til gode resultater og god måloppnåelse samlet sett.

Mangfold er ikke et mål i seg selv, men nødvendig for å oppnå gode resultater innenfor en realistisk ressursbruk. Med flere titalls institusjoner i en sektor som samlet skal levere på en rekke ulike mål og aktiviteter som krever svært høy spesialisering, er det opplagt at ikke alle kan drive med alt. Selv om miljøer av alle størrelser kan ha høy kvalitet, er det i mange tilfeller en sammenheng mellom størrelse og kvalitet og evnen til å opprettholde kvaliteten over tid. Det kan både dreie seg om å etablere en såkalt kritisk masse som er nok til å holde et godt nivå over tid, eller danne virkelig slagkraftige miljøer som hevder seg internasjonalt uten å være avhengig av noen få enkeltpersoner.

En spredt fordeling av fagmiljøer og utdanninger gir bedre og likere tilgang til utdanning for befolkningen, og tilgang til kompetanse og samarbeidspartnere for det lokale arbeidslivet.

Hva som er den riktige graden av konsentrasjon eller mangfold på ulike områder, er i stor grad et politisk spørsmål som avhenger av å veie ulike mål mot hverandre innenfor de økonomiske rammene man er villig til å sette.

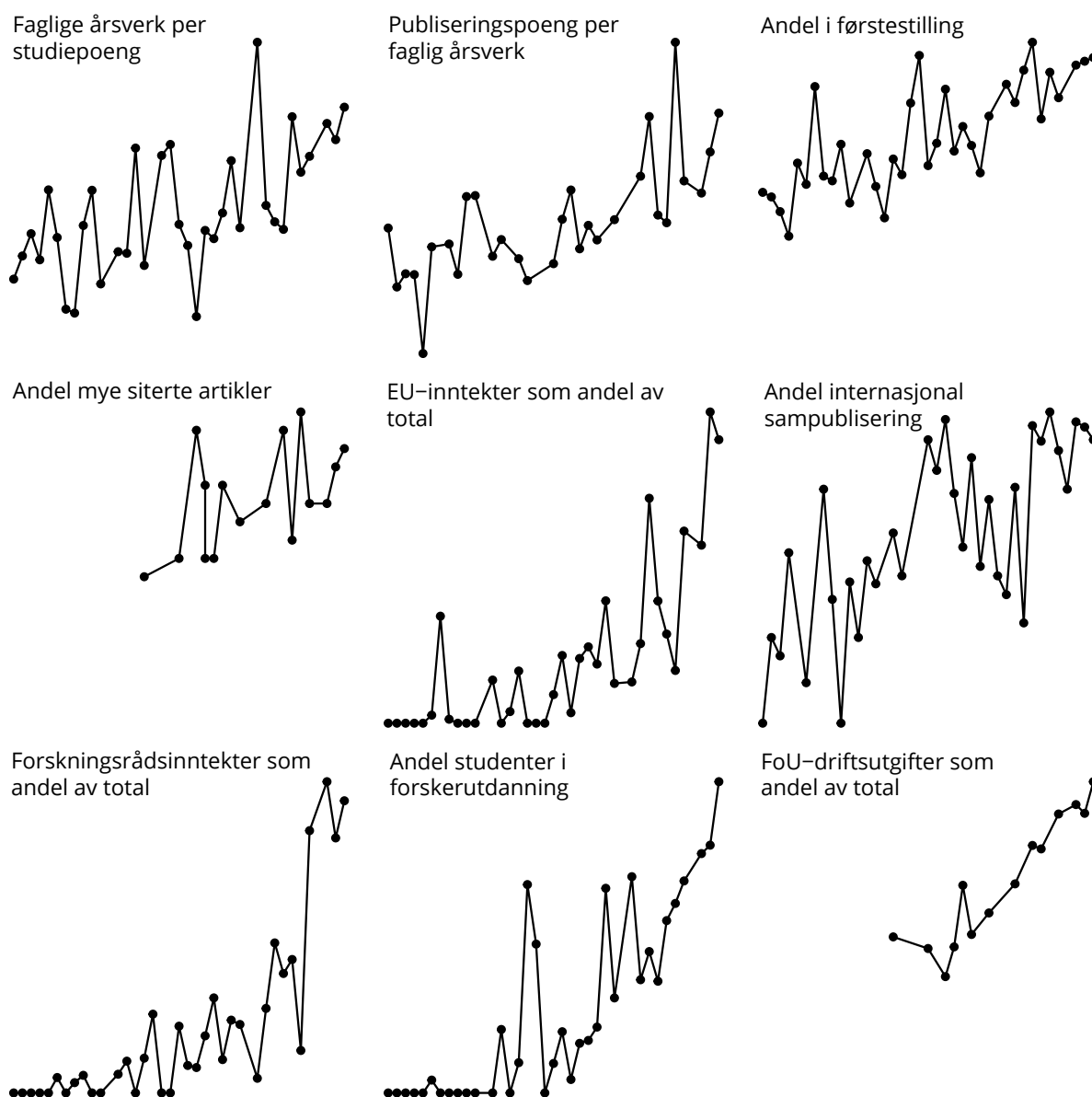
Mangfold knyttet til ulik forskningsintensitet

Ulikt forhold mellom forskning og utdanning og ulik innretning på forskningen er aspekter av mangfoldet i sektoren som har vært mye diskutert de siste 20 årene. Mens storparten av forskningsvirksomheten tidligere var konsentrert ved noen få institusjoner, er det i dag mange flere institusjoner som har et betydelig forskningsomfang. Utviklingen trekkes ofte frem som et eksempel på at institusjonene har blitt mindre forskjellige. En lignende utvikling finnes i utdanningsporteføljene, hvor forskjellene blant annet knyttet til fordeling på gradsnivå og ulike typer utdanning (disiplin- eller profesjonsbasert) er blitt redusert over tid.

Mens inndelingen i kategoriene universitet og høyskole tidligere hang sammen med tydelige forskjeller i blant annet forskningsintensitet (forstått som andelen forskning av den samlede virksomheten), er ikke dette like tydelig i dag. Det er fortsatt store forskjeller i profiler mellom institusjonene, men de faller ikke i klart separate kategorier. Figur 4.1 viser institusjonenes fordeling på ulike indikatorer som samvarierer. Alle indikatorene er utformet som andeler eller rater og er i utgangspunktet størrelsesuavhengige. Institusjonene er plassert langs den horisontale akse etter gjennomsnittlig skår på alle indikatorene i figuren, og har samme plass i alle delfigurer. Indikatorene i figuren henger sammen med både forskningsintensitet og forskningsprofil. Institusjonene til høyre i figuren har både høyere andel forskning og en profil som i større grad er disiplin- enn profesjonsrettet.

Figuren viser for det første at det er tydelige forskjeller mellom institusjonene, men at de i stor grad er glidende og at institusjonene ikke er klart adskilt i kategorier. Forskjellen mellom laveste og høyeste verdi på indikatorene er større for andelen doktorgradsutdanning eller eksterne forskningsinntekter enn for andelen i førstestillinger eller publiseringspoeng pr. årsverk.

Figur 4.1 Indikatorer som henger sammen med forskningsintensitet og profil



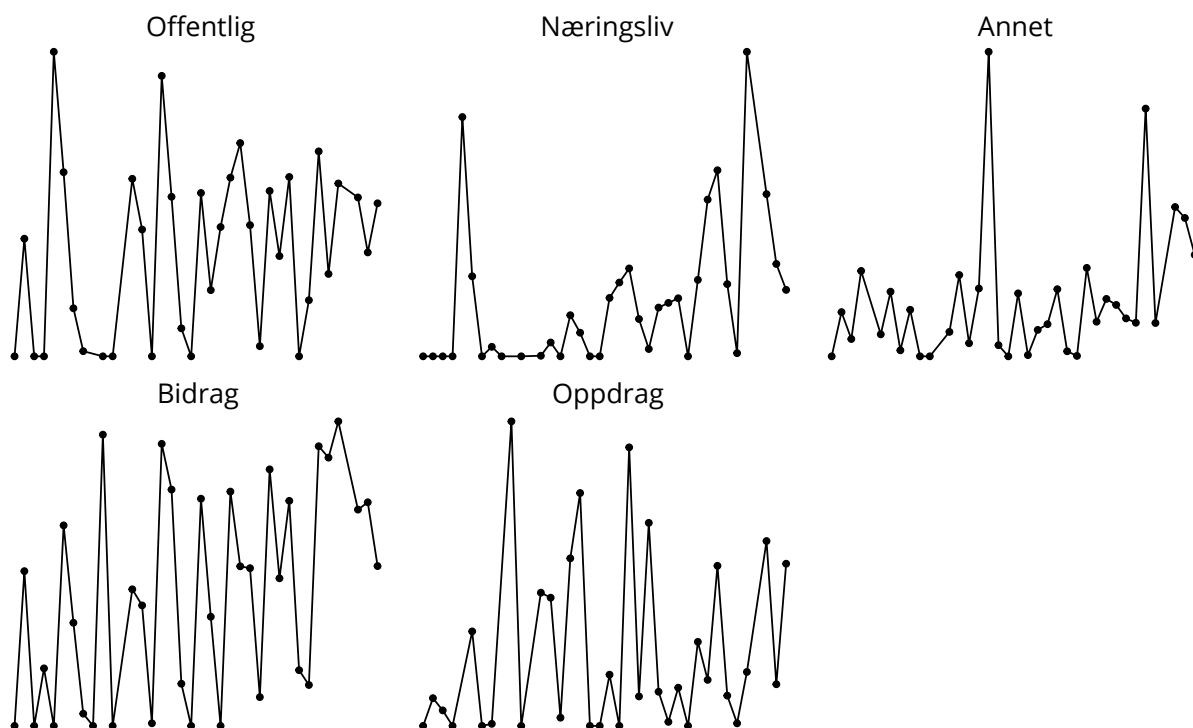
Note: Figuren viser indikatorene for institusjoner med finansiering fra Kunnskapsdepartementet. Siteringer gjelder for artikler publisert 2016–2018. FoU-utgifter er for 2019 og øvrige indikatorer for 2020. Noen observasjoner som skiller seg ut som ekstremverdier og basert på lave tall, er ikke vist. Institusjonene har følgende plassering fra høyre til venstre (se vedlegg for forkortelsene): UiO, UiB, NMBU, NTNU, NIH, UiT, NHH, MF, UiS, NMH, UiA, AHO, NU, OM, USN, BI, HiM, HVL, HFDK, KHIO, SA, HINN, HK, BD, VID, HiØ, AHS, FIH, DMMH, BAS, HVO, HGut, LDH, STH, NLA, HLT.

Kilder: FoU-statistikk fra NIFU (FoU-statistikkbanken). Siteringsstatistikk fra Indikatorrapporten (Norges forskningsråd, 2021), beregnet av NIFU basert på Web of Science. Øvrige data fra Database for statistikk i høyere utdanning (DBH).

Institusjonene har også ulik faglig og tematisk profil på forskningen sin, noe som igjen gjenspeiles i forskjeller når det gjelder hvilke virkemidler institusjonene søker på og mottar finansiering fra gjennom Forskningsrådet. Universitetet i Oslo har for eksempel flest tildelinger fra Senter for fremragende forskning og andre virkemidler for nysgjerrighetsdrevet forskning, mens NTNU henter ut klart mest fra innovasjonsprosjekter og Sentre for forskningsdrevet innovasjon. De aller fleste institusjonene har relativt tydelige satsingsområder og tyngdepunkt. Et lignende mønster kan identifiseres når det gjelder finansieringen fra EUs rammeprogrammer.

Det finnes også profilmforskjeller som ikke henger sammen med fordelingen vist i figur 4.1, blant annet når det gjelder institusjonenes samarbeid med arbeids- og næringsliv. Figur 4.2 viser fordelingen av oppdrags- og bidragsinntekter utenom Forskningsrådet og EU, som andel av institusjonenes totale driftsinntekter. Institusjonene har samme horisontale plassering som i figur 4.1. Det er en viss sammenheng mellom forskningsintensitet og eksterne inntekter fra næringslivet, men ellers er det stor variasjon i profilen til de eksterne inntektene, og ingen sterk sammenheng mellom ulike typer inntekter. Institusjoner med høye inntekter fra næringslivet er blant annet NTNU, NHH, NMBU og MF, mens institusjoner med høye inntekter fra offentlig sektor er blant annet HINN, OsloMet, UiT og HVO. Vi finner en høy andel oppdragsinntekter ved NHH, BI, OsloMet, UiO og HiØ, mens inntektene for NTNU, UiT, NIH og UiA i større grad er i form av bidrag.

Figur 4.2 Andre bidrags- og oppdragsinntekter, etter type og finansieringskilde. Andel av totale driftsinntekter. 2020.



Kilde: DBH. Note: Institusjonene er plassert horisontalt som i figur 4.1, se note til den figuren for rekkefølgen.

Politikken for finansiering av forskning ved institusjoner med ulike profiler

En mindre andel av forskningen og doktorgradsutdanningen foregår i dag ved de mest forskningsintensive institusjonene enn tidligere. Tabell 4.1 viser andelen for dagens universiteter som var akkrediterte som universitet eller vitenskapelig høyskole før 2005 (inkludert senere sammenslåtte institusjoner).

Tabell 4.1 FoU-utgifter og doktorgrader. 2005 og 2019/2020. Prosent

	FoU-utgifter		Doktorgrader	
	2005	2019	2005	2020
NTNU, UiO, UiB, UiT og NMBU (dagens struktur)	83	73	96	81
Øvrige universiteter og høyskoler	17	27	4	19

Kilde: Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU): FoU- og doktorgradsstatistikk.

Til tross for denne utviklingen har det vært en tilbakevendende diskusjon om hvorvidt mange institusjoner er tilstrekkelig finansiert til å drive forskning i tråd med de politiske forventningene. Innvendingen har vært at betydelige størrelsesforskjeller i basisfinansieringen gir institusjonene ulike muligheter bl.a. til å konkurrere om eksterne forskningsmidler og til å tilby utdanninger med utgangspunkt i forskningsintensive fagmiljø.

Det har helt siden åpningen for at høyskolene kunne akkrediteres som universiteter vært en forutsetning at det å bli universitet ikke medførte til økte budsjetter. I St. meld. nr. 27 (2000–2001) *Gjør din plikt – Krev din rett* står det bl.a. følgende:

Etter departementets vurdering bør statlige midler til grunnforskning konsentreres for å gi grunnlag for internasjonalt konkurransedyktige forskningsmiljøer. Uten en slik konsentrasjon vil den kvalitetshevingen av norsk forskning som er forutsatt i forbindelse med Stortingets behandling av Forskningsmeldingen, bli vanskelig å realisere. Departementet mener det ikke er rom for flere breddeuniversiteter utover de fire som eksisterer i dag. Departementet mener de fire eksisterende breddeuniversitetene fortsatt bør ha en særstilling når det gjelder midler til grunnforskning, slik at deres rolle som grunnforskningsinstitusjoner og institusjoner med særskilte forutsetninger for bredde og tverrfaglighet i utdanning og forskning styrkes. (s. 51-52)

Plikter og arbeidsoppgaver som er tillagt universitetsbetegnelsen, gjelder innenfor de fagområder institusjonene har rett til å tildele doktorgrad, og vil ikke direkte berøre rammebetingelsene for de øvrige fagområdene. Endret benevnelse innebærer derfor ikke at alle ansatte ved institusjonen får større tidsressurser til forskning. (s. 53)

At det ikke følger økte ressurser med når høyskoler endrer status til universitet, ble bekreftet av statsråd Øystein Djupedal i 2006 i et svar på et skriftlig spørsmål fra Stortinget.²¹ Denne politikken har ligget fast i hele perioden frem til i dag.

Hægeland-utvalget omtalte også spørsmålet om ulik finansiering mellom institusjonene i sin rapport:²²

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

²¹ [Dokument nr. 15:990 \(2005–2006\)](#)

²² «[Finansiering for kvalitet, mangfold og samspill: nytt finansieringssystem for universiteter og høyskoler](#)», Kunnskapsdepartementet, 2015.

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. (s. 11)

Høyskolene og de nye universitetene har likevel hatt en større vekst i rammebevilgningen enn de gamle universitetene, hovedsakelig fordi de har vært prioritert både i fordelingen av midler til flere studieplasser og til nye rekrutteringsstillinger.

Denne utviklingen har likevel ikke vært tilstrekkelig til at diskusjonene om forskjeller i finansieringen av nye og gamle universiteter har avtatt.

Selv om fordelingen av forskningsmidlene har innebåret en større oppbygging relativt sett ved de nye universitetene, har dette ikke vært beskrevet tydelig som en planlagt politikk i forskningsmeldinger eller i langtidsplanen.

Strukturreformen hadde ikke noe uttalt mål for hvor mye forskningsandelen ved de tidligere høyskolemiljøene var forventet å øke. En del av argumentasjonen for reformen pekte tvert imot på det som et problem at ressursene ble spredt for tynt utover. Strukturmeldingen beskrev det som et hovedproblem i norsk forskning at det var for mange små og sårbare fagmiljøer, blant annet med bakgrunn i forskningsevalueringer som påpekte at forskningen ofte var for fragmentert på små miljøer til å kunne konkurrere på et internasjonalt nivå.²³

Etter strukturreformen har andelen av institusjoner i sektoren som er akkreditert som universitet, økt betydelig, både gjennom sammenslåinger og nye akkrediteringer. Presset på å få økte ressurser til å drive forskning har dermed økt. I vedlegg 3 er det gjort en analyse over forskjeller i mulighetene til å forske over rammebevilgningen til universitetene. Analysen underbygger at de gamle universitetene har et større rom til å forske over rammebevilgningen enn de nye universitetene.

At forskningsinsentivene i finansieringssystemet gjelder på lik måte for institusjoner med ganske forskjellige profiler og forutsetninger, kan være en kilde til uklarhet om de reelle politiske forventningene til sektoren. Argumentene i styringsmeldingen for å gå bort fra styringsparametere som er felles for alle, gjelder også for indikatorene som felles insentiver i finansieringssystemet. Selv om det reelt sett er ulike forventninger til institusjonene, kan finansieringssystemet gi et annet inntrykk.

²³ [Meld. St. 18 \(2014–2015\)](#) *Konsentrasjon for kvalitet – Strukturreform i universitets- og høyskolesektoren*; Taler av kunnskapsminister Torbjørn Røe Isaksen [14. januar 2014](#) og [20. januar 2015](#).

Det er vanskelig å si hvor mye finansieringen har bidratt til å gjøre institusjonene likere, med tanke på blant annet forskningsintensitet og gradsnivåer i utdanningsporteføljen. Andre faktorer – som utvidede fullmakter til å opprette og nedlegge studier, felles lowerverk og kriterier for institusjonsakkreditering – har sannsynligvis betydd mer for utviklingen de siste 20 årene. De store fusjonene mellom universiteter og høyskoler har også påvirket institusjonslandskapet kraftig.

Når det gjelder utvikling i forskningsintensitet og -profiler, finnes det stemmer i debatten som argumenterer for at institusjonene er blitt for like ved at de tidligere høyskolene sikter mot en lignende profil som de etablerte universitetene, og det finnes stemmer som argumenter for at de økonomiske vilkårene for å drive forskning fremdeles er for forskjellige, og at profilene burde bli likere. Naturlig nok kommer en del av stemmene fra institusjoner som er henholdsvis er bekymret for å miste eksisterende ressurser eller ønsker å få tilført ytterligere ressurser

Flere har pekt på at insentivene i finansieringssystemet også kan virke negativt på mangfoldet internt ved institusjonene. Når indikatorene tolkes som et verdisystem, kan forskere som bruker tid på andre aktiviteter, oppleve at de handler på tvers av forventningene. Det gjelder blant annet om man bruker tid på å skrive norskspråklige læremidler, formidler til yrkesfelt eller allmennheten, kommersialiserer eller gjør andre innovasjonsaktiviteter, tilrettelegger forskningsdata for deling eller driver kunstnerisk utviklingsarbeid. Det er vanskelig å si hvilke effekter dette har på den faktiske adferden, men de stadige tilbakemeldingene tyder i hvert fall på at insentivene bidrar til uklarhet i styringen og skaper misnøye for manglende anerkjennelse av aktiviteter som ikke har egne insentiver, men som er en del av samfunnsoppdraget.

Utvalgets vurdering og anbefaling

Utvalget mener at den vedvarende diskusjonen om finansieringen av universitetene etter strukturreformen viser et behov for en større åpenhet og tydelighet fra regjeringen om forventningene til profilene til de ulike institusjonene. Det er naturlig at institusjonene argumenterer for sine egne interesser, og ikke realistisk at sektoren samlet er enige om hvordan finansieringen bør fordeles på ulike formål som vil slå ulikt ut for institusjonene. Det er imidlertid en fordel om prioriteringsdiskusjonene i sektoren kan bygge på en felles forståelse av regjeringens politikk. En større klarhet om hvordan regjeringen vurderer det eksisterende mangfoldet av institusjonsprofiler og utviklingsbehovet på sikt, kan redusere usikkerhet for institusjonene og legge bedre rammer for utviklingen og gjennomføringen av deres strategier.

I Hurdalsplattformen står det bl.a. at regjeringen vil:

Utvide satsinga på framifrå forskings- og utdanningsmiljø og etablere nye forskingsmiljø i internasjonal toppklasse knytt til næringsklynger.

Etter utvalgets oppfatning bør det over tid legges til rette for en ytterligere styrking av flere forskningsmiljøer, for slik å sikre god tilgang til forskningsbasert utdanning av høy kvalitet i hele landet og gi større deler av arbeidslivet bedre tilgang til kunnskapsmiljøer. Utvalget mener det er særlig aktuelt å styrke forskningen innenfor de viktige profesjonsutdanningene for velferdsstaten samt forskning som bidrar til en god utvikling av arbeids- og næringsliv over hele landet.

En slik styrking bør ikke gjøres som en omfordeling mellom institusjonene, men gjennomføres som en satsing i langtidsplanen for forskning og høyere utdanning. Utvalget mener planen som legges frem høsten 2022, kan være et relevant sted å vurdere tiltak på dette området. Utvalget har merket seg satsningen på samfunnsoppdrag (*missions*) i Horisont Europa som et eksempel for utvikling av nasjonale kvalitetssikrede satsninger med brede konsortier. Slike satsinger må være langsiktige, helst 10-årige. Tildeling av mål skje på grunnlag av internasjonalt kvalitetssikrede søknader.

Ved avslutningen av samfunnsoppdragene bør det vurderes en mekanisme som viderefører finansiering i rammebevilgningen for på den måten å styrke institusjonens langsiktige muligheter til å bevare og videreutvikle de forskningsmiljøene som har blitt bygget opp.

4.2 Balansen mellom rammebevilgningen og prosjektbasert finansiering

Rammebevilgningen for de statlige institusjonene utgjorde i 2020 79 prosent av de samlede driftsinntektene, mens tildelingene fra Norges forskningsråd utgjorde 7 prosent. Tildelingen fra det som nå er Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse utgjorde mindre enn 1 prosent.

4.2.1 Norges forskningsråd

Norges forskningsråd har som formål å være et nasjonalt utøvende forskningsstrategisk organ, med ansvar for å øke kunnskapsgrunnlaget og bidra til å dekke samfunnets behov for forskning ved å fremme grunnleggende og anvendt forskning og innovasjon. I dette ligger bl.a. å bidra til kvalitet i norsk forskning og grunnlaget for politikkutforming, arbeide for å fremme internasjonalt forskningssamarbeid og innovasjon i næringsliv og offentlig sektor i hele landet. Forskningsrådet har med det en sentral rolle i å følge opp

regjeringens forskningspolitiske prioriteringer, herunder de tre overordnede målene og de fem langsiktige tematiske prioriteringene i langtidsplanen samt øvrige strategier fra Kunnskapsdepartementet.²⁴ Forskningsrådet finansierer forskning og innovasjon i norsk UH- og instituttsektor samt i norsk næringsliv og offentlig sektor.

En studie av langtidsplanen som forskningspolitisk verktøy som nylig er gjennomført av NIFU, viser at Forskningsrådet i praksis har vært den eneste aktøren hvor langtidsplanen legger reelle føringer på tildelingen av midler. Det konkluderes med at Forskningsrådet ser ut til å ha vært det viktigste styringsvirkemiddelet for oppfølging av langtidsplanen på FoU-siden og at grunnbevilgningene til UH-institusjonene ikke ser ut til å ha blitt påvirket i særlig grad.²⁵

De senere årenes fagevalueringer tegner et tydelig bilde av «kvalitetsutfordringer» for norsk forskning. Selv om det har skjedd en positiv utvikling de siste ti årene, presterer få miljøer i Norge på de høyeste kvalitetsnivåene sammenlignet med Danmark, Nederland og Sveits²⁶. Dette er noe av bakgrunnen for at utvikling av fagmiljøer av fremragende kvalitet er en av tre hovedsatsinger i langtidsplanen for forskning og høyere utdanning.

I 2019 var i underkant av 70 prosent av FoU-utgiftene i den norske universitets- og høyskolesektoren finansiert gjennom den statlige rammebevilgningen. Blant landene i OECD og EU som fører slik statistikk, er det bare Slovakia som har en betydelig høyere andel. Andelen var 57 prosent for Danmark, 46 prosent for Finland og 41 prosent for Sverige. Av den øvrige finansieringen utgjorde midler fra Forskningsrådet omtrent halvparten, med 16 prosent av FoU-utgiftene ved norske universiteter og høyskoler. NMBU hadde den høyeste andelen finansiert av Forskningsrådet, med 25 prosent av driftsutgiftene til FoU, og med 56 prosent finansiert gjennom rammebevilgningen.

²⁴ [Meld. St. 4 \(2018–2019\) Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2019–2028](#); «[Strategi for forskerrekruttering og karriereutvikling](#)», 2021; «[Strategi for norsk deltakelse i Horisont Europa og Det europeiske forskningsområdet](#)», 2021; «[Panorama: regjeringens strategi for forsknings- og høyere utdanningssamarbeid med Brasil, Canada, India, Japan, Kina, Russland, Sør-Afrika, Sør-Korea og USA \(2021–2027\)](#)», 2021; «[Nasjonale mål og retningslinjer for åpen tilgang til vitenskapelige artikler](#)», 2017, «[Nasjonal strategi for tilgjengeliggjøring og deling av forskningsdata](#)», 2017.

²⁵ «Fra politikk til praksis. en studie av Langtidsplanen for forskning og høyere utdanning som styringsverktøy». [NIFU Arbeidsnotat 2021:12](#). Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU).

²⁶ [NOU 2016: 3 Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi – Produktivitetskomisjonens andre rapport](#); [Meld. St. 7 \(2014–2015\) Langtidsplan for forskning og høyere utdanning](#); «Evaluation of the Humanities in Norway», Norges forskningsråd, 2017.

Tildelingene fra Forskningsrådet er svært konsentrert, i det fem institusjoner henter ut ca. 88 prosent av midlene som går fra Forskningsrådet til UH-sektoren.²⁷

I 2020–2021 sto UH-sektoren bak 64 prosent av søknadene innenfor prosjekttypene *Forskerprosjekt* og *Kompetanse- og samarbeidsprosjekt* i Forskningsrådet, mens instituttsektoren sto for 30 prosent. UiO, UiB, NTNU, UiT og NMBU sto for ca. 75 prosent av søknadene og hadde også samme prosentandel av de innvilgede søknadene. Av de største institusjonene hadde OsloMet, NMBU og HVL den høyeste innvilgelsesraten på 17 prosent av søknadene, fulgt av UiS og UiO med 16 prosent. Av institusjonene med flere enn ti søknader var innvilgelsesraten høyest ved NHH og NIH med henholdsvis 21 og 18 prosent.

En overføring av midler fra Forskningsrådet til rammebevilgningen vil styrke universitetenes og høyskolenes muligheter til å utvikle og gjennomføre forskningsstrategier med utgangspunkt i egne fortrinn og prioriteringer. En slik overføring av midler vil samtidig med stor sannsynlighet føre til en reduksjon i midler som lyses ut gjennom Forskningsrådet. Gitt at dagens søknadstrykk opprettholdes, vil det kunne medføre lavere tilslagsprosent i Forskningsrådet. Dette vil ikke bare få konsekvenser for UH-sektoren, men også for instituttsektoren, da instituttene deltar på de samme konkurransearenaene i Forskningsrådet. En lav tilslagsrate medfører høye transaksjonskostnader knyttet til arbeid med søknader som blir avslått.

En eventuell overføring av midler fra rammebevilgningen til Forskningsrådet vil på sin side kunne gi større dynamikk i ressursfordelingen til forskning og føre til økt kvalitet hvis mer av ressursene går til de fremste miljøene. En slik omfordeling vil også med sannsynlighet øke tilslagsprosenten for søknadene til Forskningsrådet og øke effektiviteten i systemet. Dersom midlene gjøres tilgjengelig for konkurranse også for instituttsektoren, kan det medføre reduksjon i de samlede inntektene til UH-sektoren, og svekke grunnlaget for bl.a. forskningsbasert undervisning. I tillegg vil en overføring fra rammebevilgningen kunne innebære en omfordeling av midler fra universiteter og høyskoler med lav andel finansiering fra Forskningsrådet til universiteter som ligger høyt. Det vil avhenge av hvordan en eventuell reduksjon i rammebevilgningen fordeles mellom UH-institusjonene.

²⁷ De fem institusjonene er UiO, UiB, NTNU, UiT og NMBU. «[Universitets- og høyskolerapporten: Forskningsrådet og finansiering av forskning i UH-sektoren](#)», Norges forskningsråd, 2020.

Ekstern finansiering og midlertidighet

OECD advarer mot å ha en for stor andel ekstern finansiering, da større andel kortsiktig prosjektfinansiering og behov for å hente inn spisskompetanse i et prosjekt kan medføre høyere bruk av midlertidige stillinger ved UH-institusjonene.²⁸ I

Kunnskapsdepartementets strategi for forskerrekruttering tilskrives den høye bruken av midlertidig ansettelser i norsk UH-sektor en blanding av kulturelle, finansielle og organisatoriske forhold, og dermed ikke ekstern finansiering alene.²⁹ Instituttsektoren, som i enda større grad enn UH-sektoren er finansiert via eksterne kilder, har lyktes med å gjennomføre eksternt finansierte prosjekter uten de samme utfordringene med midlertidighet.

Utvalgets vurdering og anbefaling

Slik utvalget ser det, er en viss andel konkurranseutsatte midler viktig for å sikre fleksibilitet i finansieringssystemet, og med det gi rom for kvalitetssikrede satsninger og politisk styring innenfor tematiske områder. I tråd med dette mener utvalget at Forskningsrådet har en sentral rolle i det norske forskningssystemet for å løfte kvalitet og bygge kapasitet i norsk forskning, samt å tilrettelegge for at sektoren kan søke om internasjonal finansiering og vinne frem på internasjonale konkurransearenaer.

Utvalget mener videre at Forskningsrådet, og den konkurransearenaen det representerer, er en viktig aktør for å følge opp de politiske prioriteringene i langtidsplanen.

Utvalget har i sin vurdering vektlagt at det vil medføre betydelige utfordringer og negative konsekvenser for regjeringens evne til forskningspolitisk styring, samt å sikre videre utvikling av høy kvalitet i norsk forskning, om midler flyttes fra Forskningsrådets konkurransearenaer til rammebevilgningen. På den andre siden vil det med stor sannsynlighet svekke UH-institusjonene å flytte midler andre veien. Utvalget har derfor i sin vurdering konkludert med at det ikke vil anbefale endringer i balansen mellom rammebevilgningene og søknadsbaserte midler som kanaliseres via Forskningsrådet.

Utvalget har ikke diskutert hvorvidt omfanget eller innretningen av den eksterne finansieringen er en utfordring for den akademiske friheten.

²⁸ «[Forskermeldingen](#)», Forskerforbundet, 2021; «[Reducing the Precarity of Academic Research Careers](#)», OECD Science, Technology and Industry Policy Papers No. 113, OECD, 2021.

²⁹ «[Strategi for forskerrekruttering og karriereutvikling](#)», Kunnskapsdepartementet, 2021.

4.2.2 Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse

I Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir) er det etablert en nasjonal konkurransearena for utdanningskvalitet. Kvalitetsprogrammene er etablert for at fagmiljøene kan søke om prosjektmidler for å drive innovativt arbeid med utdanningene. Programmene er ment å supplere rammebevilgningen, og bidra til at arbeidet med utdanningskvalitet får strategisk oppmerksomhet og høyere status. HK-dir har også søknadsbaserte ordninger for utvikling og drift av fleksible og desentraliserte utdanningstilbud. For en utdypende omtale av de ulike ordningene, vises det til vedlegg 1.

Søknadsbaserte ordninger kan fungere godt som et supplement til og understøtte institusjonenes arbeid med kvalitet, men det fordrer at ordningene er innrettet klart og tydelig med dette som formål. Det betyr at ordningene ikke bør bli for store, slik at de blir en hovedarena for kanalisering av midler til bestemte formål, og at de ikke finansierer aktivitet som i utgangspunktet er ment å finansieres gjennom rammebevilgningene. Dersom nye behov oppstår, er ikke nødvendigvis svaret nye midler til ordningene, men en omprioritering av innretningen på midlene som allerede er der. Dette kan bidra til å unngå at søknadsbaserte midler til bestemte formål blir faste over tid.

Det er en fare for at noen av dagens ordninger fremover kan gli for langt i en retning som gjør at grenseoppgangene og arbeidsdelingen blir utydelig. Et eksempel på det er midler til utvikling og drift av fleksible utdanninger. Ordningen er ment å stimulere institusjonene til å utvikle flere fleksible tilbud i samarbeid med arbeidslivet. Å styrke samarbeidet mellom tilbuds- og etterspørselssiden, blant annet for å definere behov, har vært et sentralt element i ordningen. En oppbygging av ordningen med sikte på at den skal finansiere økt kapasitet for fleksible tilbud i sektoren, vil være en annen måte å dimensjonere denne typen utdanningstilbud enn dimensjonering av utdanningene ved universiteter og høyskoler for øvrig.

Utvalgets vurdering og anbefaling

Utvalget har registrert at universitetene og høyskolene er kritiske til et stort omfang av søknadsbaserte midler i HK-dir, og at dette særlig gjelder midler knyttet til utdanningskapasitet.

Utvalget oppfatter det som hensiktsmessig at HK-dir har en portefølje av utviklingsmidler. Disse må imidlertid supplere det institusjonene er ment å gjøre innenfor sine rammebevilgninger og være innrettet mot kvalitetsutvikling. Ordningen

med sentre for fremragende utdanning (SFU) er et godt eksempel på en ordning som er klart i tråd med hva som bør være rasjonale for søknadsbaserte ordninger i direktoratet. Mer eller mindre faste midler som finansierer faste oppgaver og kapasitetsoppbygging, bør ligge i rammebevilgningene. Utvalget mener at søknadsbaserte ordninger må rendyrkes til formålet, det vil si utviklingsmidler som supplerer institusjonenes arbeid og på områder hvor det er identifiserte utviklingsbehov. Det taler for at noen av dagens ordninger, særlig de som går på kapasitet og dimensjonering i utdanningene, vurderes flyttet til institusjonenes rammebevilgninger og vurderes i sammenheng med kapasitet og dimensjonering av utdanningene som helhet. Utvalget anbefaler at midler til faste studieplasser herunder til drift av fleksible tilbud bør legges inn i rammebevilgningen fra departementet. Utvalget anbefaler videre at departementet gjør en kritisk gjennomgang av de andre ordningene i HK-dir med sikte på at andre ordninger som nå eller på sikt finansierer faste oppgaver eller genererer unødvendig mye søknadsbyråkrati, flyttes til rammebevilgningene.

4.3 Arbeidslivsrelevans i studietilbudene, samarbeid med arbeids- og samfunnsliv

Bakgrunn

Ifølge mandatet skal utvalget vurdere målene og virkemidlene som er omfattet av Stortingets anmodningsvedtak i 2020 om finansieringen av universiteter og høyskoler. Stortinget ba da regjeringen om å legge frem et forslag til nytt finansieringssystem for universiteter og høyskoler som bl.a. omfatter insentiver/faktorer for relevant arbeid etter endt studium og arbeidslivsrelevans i studiet.

Arbeidslivsrelevans vektlegges mer i mange land

Arbeidslivsrelevans er et viktig aspekt ved kvaliteten i høyere utdanning. Relevansen refererer til hvordan kandidatene kan bruke sin kompetanse i arbeids- og samfunnslivet i dag og i fremtiden. Arbeidslivsrelevans, eller *employability*, diskuteres i mange land, men med ulik tilnærming. I Tyskland har det for eksempel vært satsset på doble utdanningsløp, der studentene kan ta en bachelorgrad samtidig som de får opplæring i en bedrift. Også i Storbritannia har nye programmer som kobler studier og læring på arbeidsplass vært et satsingsområde. I Nederland og en rekke andre land har bruken av praksis økt kraftig, og blitt en obligatorisk del også av mange disiplinfaglige studieprogrammer.

Andre land, som Danmark og Finland, har brukt økonomiske insentiver for å få institusjonene til å legge mer vekt på kandidatenes arbeidsmarkedsutfall. Den danske modellen innebærer at opptak til studier er regulert sentralt. Det settes et tak på utdanninger som det ifølge sysselsettingsbehov er et overskudd på, såkalt systematisk overledighet, for å få bedre samsvar mellom studievalg og mulighetene på arbeidsmarkedet. Visse utdanninger, bl.a. pedagogikk og sykepleie, er omfattet av en annen modell, hvor antall plasser fastsettes etter innstilling fra avtakerne om antall praksisplasser.³⁰

Sysselsettingsgraden ett år etter fullført grad, og posisjon i arbeidsmarkedet (*graduate tracking*) etter fem år (tre på ph.d.), brukes også som bakgrunn for finansiering av studieplasser i det finske finansieringssystemet. Sysselsettingsgraden er basert på registerdata og data om arbeidslivsrelevans er basert på selvrapportering.³¹

Arbeidslivsrelevans i Norge

I Norge har politikken vært å styrke grunnlaget for arbeidslivsrelevans og dimensjonering ved å legge opp til tettere dialog mellom arbeidslivet og institusjonene om kompetansebehovene samt å bedre informasjonen til studentene og andre om arbeidsmarkedsbehov og arbeidsmarkedsutfall.

Institusjonene har selv fullmakter til å opprette og legge ned utdanninger. Generelt har arbeidsmarkedets behov hatt mindre å si for endringer i studietilbudet enn studentenes preferanser.³² De fleste fagområder, særlig mange disiplinifag, vokste kraftig på grunn av stor studenttilstrømning i perioder med vekst i antall studieplasser og økende arbeidsløshet. For noen fagområder, særlig helse- og lærerutdanninger, har

³⁰ En evaluering av modellen i 2018 viste blant annet fall i søkere/opptak til bachelorgrader som har fått et tak, og en økning i bachelorutdanninger ved profesjonshøgskolene som faller inn i kategorien «ikke-dimensjonerte». Ifølge den årlige rapporten fra Uddannelses- og Forskningsministeriet er tilgangen på dimensjonerende utdanninger med høy ledighet redusert med 25 prosent i 2017. I naturvitenskapelige og tekniske fag er søkning og kapasitet økt.

³¹ «Styring av høyere utdanning og forskning i Danmark. Finland og Sverige, med vekt på rettslig regulering», Kunnskapsdepartementet, 2019. Vedlegg til [NOU 2020:3](#).

³² «Søkt eller søkerstyrt? En undersøkelse av hvordan universiteter og høyskoler dimensjonerer sine studietilbud», [NIFU-rapport 2019:15](#), Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU).

departementet drevet en mer styrt dimensjonering av studieplassene ut fra arbeidsmarkedet behov.³³

I arbeidslivrelevansmeldingen identifiserte regjeringen fire innsatsområder hvor det er behov for mobilisering for å nå målet om å styrke arbeidslivsrelevansen i høyere utdanning.³⁴

- aktørene styrker samarbeidet
- en åpen og tilgjengelig høyere utdanning
- studentaktive lærings- og undervisningsformer
- mer og bedre praksis

I tillegg er styrket kultur for innovasjon og entreprenørskap en tverrgående prioritering i meldingen.

Som en oppfølging av arbeidslivsrelevansmeldingen har det gjennom HK-dir vært lyst ut midler til prosjekter som skal styrke arbeidslivsrelevansen gjennom å utvikle gjensidige samarbeid med arbeidslivet. Flere av prosjektene som fikk støtte jobber for å utvikle praksis på fagområder som tidligere ikke har hatt tradisjoner for dette. Etablering av Arbeidslivsportalen, som er en nettbasert løsning for å lette samarbeidet mellom institusjonene og praksisstedene, er et annet tiltak som understøtter arbeidet med å øke bruken av praksis i høyere utdanning.

Sammenlignet med mange land har Norge de siste to tiårene skilt seg ut med et godt arbeidsmarked og lav arbeidsledighet. Kandidatundersøkelsene til Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU) bekrefter inntrykket av at nyutdannede raskt kommer i arbeid, jf. også kapittel 3.1. Det fremgår imidlertid at kandidater fra disiplinfagene, og særlig realistene og humanistene, har relativt høy ledighet et halvt år etter eksamen. Humanister arbeider også mer ufrivillig deltid eller i stillinger der de ikke får brukt kompetansen sin enn andre kandidater.³⁵ God økonomi og godt arbeidsmarked brukes ofte som en forklaring på hvorfor Norge har kommet

³³ [Meld. St. 19 \(2020–2021\)](#) *Styring av statlige universiteter og høyskoler*, kapittel 4.

³⁴ [Meld. St. 16 \(2020–2021\)](#) *Utdanning for omstilling – Økt arbeidslivsrelevans i høyere utdanning*.

³⁵ «Tilfredshet med utdanningen og situasjonen på arbeidsmarkedet blant nyutdannede mastere: resultater fra Kandidatundersøkelsen 2019», [NIFU-rapport 2020:24](#), Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU).

kort sammenlignet med mange andre land når det gjelder å lage systemer som styrker samarbeidet mellom utdanning og arbeidslivet.³⁶

Utvalgets vurdering og anbefaling

Selv om institusjonenes evne til å møte fremtidige kompetansebehov er viktig for samfunnsutviklingen, og må tillegges større vekt, vil ikke utvalget anbefale at det innføres en indikator for ledighetsbasert dimensjonering i finansieringssystemet. En viktig grunn til det er det overordnede målet om at systemet skal forenkles.

Videre ser utvalget at det ikke uten videre er lett å utvikle en indikator som bidrar til at vi når målet om at universitets- og høyskolesektoren og arbeidslivet skal samarbeide mer og bedre om utdanning enn det de gjør i dag. En indikator vil være tilbakeskuende, mens universiteter og høyskoler skal utdanne kandidater med ferdigheter og holdninger som gjør at de kan bidra til å utvikle nye arbeidsplasser og utvikle seg gjennom hele yrkeslivet. Tverrfaglighet, men også mer samarbeid mellom sektorer, er en forutsetning for å møte de store samfunnsutfordringene som er knyttet til digitalisering, utvikling av klima- og miljøvennlige løsninger og omstillingen som er nødvendig med tanke på det grønne skiftet. Utvalget er også kjent med at arbeidsgivere i økende grad etterspør kandidater med generiske ferdigheter, eller ferdigheter for det 21. århundre.³⁷ Det er ferdigheter som går på tvers av utdanningsprogrammer, som blant annet skriftlig og muntlig formuleringssevne, digital kompetanse, evne til samarbeid og læring, selvstendighet og ansvar.

Det kan også oppstå uenighet om hva som faktisk er relevant arbeid og være problemer med datainnhenting. I tillegg er noen utdanninger særlig utsatt for konjunktursvingninger, mens andre ikke har nok søkere til at samfunnets kompetansebehov dekkes. Utvalget mener også at de regionale hensynene kan bli vanskeligere å ivareta med et indikatorbasert dimensjoneringsystem.

³⁶ *Higher Education in Norway: Labour Market Relevance and Outcomes*. OECD Publishing, 2018. <https://doi.org/10.1787/9789264301757-en>; «Samarbeid mellom høyere utdanning og arbeidsliv: internasjonale perspektiv», [Diku-rapport 1/2020](#), Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høyere utdanning (Diku).

³⁷ For eksempel [NHOs årlige kompetansebarometer](#) og NOU-er fra kompetansebehovsutvalget ([NOU 2018: 2](#); [NOU 2019: 2](#); [NOU 2020: 2](#)).

4.4 Livslang læring, fleksible og desentraliserte tilbud

I Hurdalsplattformen varsler regjeringen styrking av det desentraliserte utdanningstilbudet og en satsing på utdanning og livslang læring der folk bor. Utdanningssystemet skal være tilpasset regionale kompetansebehov og et arbeidsliv med økende behov for oppdatert kompetanse.

For å nå de politiske målene om livslang læring må tilbudene både være faglig relevante for personer som ønsker å oppdatere eller omstille kompetansen sin, og de må være organisert slik at de kan følges av personer som er i arbeid eller av andre grunner ikke kan flytte til en etablert campus. For noen kan nettbasert undervisning eller samlinger ved større læresteder fungere godt, mens for andre og i enkelte utdanninger, er det nødvendig med desentralisert undervisning ved lokale studiesentre eller lignende. Behovet for desentraliserte tilbud er større i målgruppen av etablerte voksne enn for unge førstegangsstudenter, og det er en betydelig overlapp mellom målet om livslang læring og desentralisert utdanning.

God geografisk dekning i utdanningstilbudene er viktig både for å gi likere reelle muligheter til utdanning til de utdanningssøkende og likere tilgang til høyt utdannet personell for arbeidsgivere. Godt samarbeid med etterspørselssiden, enten det er utdanningssøkende eller arbeidsgivere, er avgjørende for å finne frem til de riktige tilbudene og de beste måtene å organisere undervisningen på. Her kan det være ulike behov i ulike deler av landet og i ulike sektorer.

Videreutdanning

Ifølge mandatet skal utvalget vurdere hvordan det kan bli mer attraktivt for høyskoler og universiteter å tilby kortere etter- og videreutdanningstilbud. Utvalget tar utgangspunkt i at dette gjelder studiepoenggivende videreutdanning.

I dag finansieres videreutdanningstilbud både over rammebevilgningen, ved egenbetaling fra studentene eller ved bidrags- og oppdragsfinansiering. Aktiviteter regnes som oppdrag når det avtales en konkret motytelse til oppdragsgiver, f.eks. hvis en bedrift dekker et videreutdanningstilbud for sine ansatte. Oppdragsinntektene skal dekke alle kostnadene i prosjektet i tillegg til en rimelig fortjeneste. Videreutdanning kan også finansieres gjennom bidrag, f.eks. fra direktorater, hvor bidragsyter ikke krever kontroll over hvem som tas opp.

Det er en gjennomgående oppfatning blant høyskoler og universiteter at finansieringen ikke er tilstrekkelig for en stor satsing på videreutdanningsfeltet uten at det går på

bekostning av grunnutdanningene. Det pekes også på at innføringen av kandidatindikatoren i 2017, som premierer gjennomføring av hele grader, kan påvirke høyskolenes og universitetenes tilbud av kortere etter- og videreutdanningstilbud negativt.

I NOU 2019:12 *Lærekraftig utvikling — Livslang læring for omstilling og konkurranseevne* (EVU-utvalget) ble det foreslått flere tiltak for å gjøre det mer attraktivt for institusjonene å tilby kortere etter- og videreutdanningstilbud:

- økt uttelling for emner som er tilrettelagt for å kombineres med arbeid
- økt uttelling for mindre emner, f.eks. under ti studiepoeng
- ingen avkortning for utdanning med delvis egenbetaling

Hensikten med forslagene var å gjøre det mer attraktivt for institusjonene å utvikle arbeidslivsrelevante og fleksible tilbud som kan følges av personer i full jobb. En uttelling for fleksible tilbud innebærer en egen kategorisering, som kan bygge på dagens rapportering av tilbud som særlig tilrettelagt videreutdanning eller organisert med nettbasert eller desentralisert undervisning i samlinger eller utenfor faste campus. Formålet med EVU-utvalgets forslag om økt uttelling for mer fleksible emner var å kompensere for at slike kunne innebære ekstra kostnader, og dermed fjerne et disinsentiv. Administrative kostnader for opptak og eksamensavvikling vil for eksempel utgjøre en større andel av de mindre emnene, og fleksible tilbud kan innebære behov for nye teknologiske løsninger. EVU-utvalget anså det likevel som vanskelig å utforme et velfungerende påslag for fleksibilitet i utdanning innenfor dagens finansieringssystem. EVU-utvalget mente videre at det å fjerne avkortningen av den resultatbaserte uttellingen for betalingsstudier vil gi nye muligheter til å tilby arbeidslivsrelevante emner mot delvis deltakerbetaling.

Høsten 2021 fastsatte Solberg-regjeringen vesentlige endringer i egenbetalingsforskriften. Endringene, som opprinnelig skulle ha virket fra 1. januar 2022, skulle gi institusjonene anledning til å gjenbruke innhold fra det ordinære utdanningstilbudet i utviklingen av tilbud for personer med yrkeserfaring. Institusjonene skulle også kunne velge om betalingsstudier skal finansieres med inntil 25 prosent egenbetaling eller med 100 prosent egenbetaling. Dagens regjering har vedtatt at forskriften ikke skal tre i kraft før 1. januar 2023. Begrunnelsen er at regjeringen ønsker tid til å vurdere innholdet i den.

God tilgang til utdanning i hele landet

De statlige institusjonene har samlet rundt 70 ordinære studiesteder geografisk spredt rundt i hele landet. Gjennom strukturreformen i høyere utdanning (2015–2017), ble

antallet statlige universiteter og høyskoler redusert fra 33 til 21. Reformen medførte at Norge fikk flere flercampusinstitusjoner. Dette gjelder særlig Nord universitet, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, Høgskolen i Innlandet, Høgskolen på Vestlandet, Universitetet i Sørøst-Norge og Universitetet i Tromsø –Norges arktiske universitet, som alle har tre eller flere ordinære studiesteder.

I henhold til mandatet skal utvalget vurdere hvordan finansieringen kan kompensere for merkostnader ved flercampusinstitusjoner. Utvalget oppfatter at merkostnader i denne sammenhengen er kostnader knyttet til antallet studiesteder, blant annet til administrasjon og bygg. Med campus forstår man et sted hvor institusjonene driver undervisning og forskning på langsiktig basis. Utvalget tolker ikke merkostnader ved flercampusinstitusjoner til å omfatte kostnadene ved å styrke forskningsaktiviteten ved tidligere høyskoler som er slått sammen med et universitet.

I alle sammenslåingene i strukturreformen ble de eksisterende budsjetttrammene til de tidligere virksomhetene videreført uten kutt. Strukturendringene ble støttet av midlertidige midler til institusjonene (SAKS-midler: samarbeid, arbeidsdeling, konsentrasjon og sammenslåing). I perioden 2015–2020 ble det bevilget ca. 480 mill. kroner i slike midler over statsbudsjettet til private og statlige høyskoler og universiteter, hvor de statlige fikk ca. 450 mill. kr. Departementet har ellers ikke gitt øremerkede tildelinger for å kompensere for eventuelle merkostnader ved flercampusinstitusjoner. Det forutsettes at institusjonene selv gjør en helhetlig vurdering av hvordan de skal fordele sine ressurser og håndtere eventuelle merkostnader.

Som en oppfølging av strukturreformen besluttet Solberg-regjeringen i 2019 en overordnet gevinstrealiseringsplan for hver av de sammenslåtte institusjonene. I planen er det satt måltall for 2025 for et sett av indikatorer. Dette fremgår av tildelingsbrevene til disse institusjonene for 2020. Gevinstrealiseringsplanen innebærer ikke krav om budsjettkutt.

Det har imidlertid blitt gjennomført kutt i budsjettene for institusjonene med andre begrunnelser. Avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen (ABE-reformen) er årlig et kutt på alle statlige virksomheter (0,5–0,7 prosent) som ble innført i 2015 for å gi insentiver til mer effektiv drift og skape handlingsrom for prioriteringer i statsbudsjettet. For statlige universiteter og høyskoler har ABE-kuttet utgjort 1,5 mrd. kroner (nominelt) over perioden 2015–2021.

Utvalget har ikke hatt mulighet til å gjøre en kartlegging av eventuelle merkostnader ved flercampusinstitusjoner sammenlignet med tilsvarende aktiviteter ved institusjoner

med færre campus. Regnskapene avgis på institusjonsnivå, og det er en omfattende og faglig krevende jobb å fordele kostnadene ned på campusnivå og å avgrense hva som er tilsvarende aktiviteter på tvers av institusjoner.

Utvalget mener på generelt grunnlag at det kan oppstå både kostnadsøkninger og besparelser ved sammenslåtte institusjoner. Det kan f.eks. være at fusjonerte institusjoner med flere campuser jobber på en annen måte enn tidligere med organisering på tvers av campuser, og at dette har medført et større og mer ressurskrevende interne koordineringsbehov. Det kan også være kostnader knyttet til å ha fagmiljøer fordelt på flere campuser. Samtidig kan man ha stordriftsfordeler på enkelte områder i sammenslåtte virksomheter, f.eks. felles styre, felles administrasjon, felles IKT-systemer osv. Utvalget har imidlertid ikke grunnlag for å si hvordan dette samlet slår ut. Utvalget antar likevel at eventuelle merkostnader er av et mindre omfang, sett opp mot størrelsen på rammebevilgningene til institusjonene.

I og med at de fusjonerte institusjonenes rammebevilgning består av summen av de tidligere institusjonenes rammebevilgning, kan det argumenteres for at flercampusinstitusjonene som ble etablert som en del av strukturen, i utgangspunktet er kompensert for kostnader ved å ha de samme campusene fortsatt. I og med at SAKS-midlene bidro til selve prosessen med sammenslåingene, har også staten tatt medansvar for kostnader i en overgangsperiode.

I Hurdalsplattformen har regjeringen varslet at den vil lansere en reform for desentralisert utdanning over hele landet, blant annet gjennom lokale utdanningssentre som i hovedsak er eid av fylkene eller har samarbeidsavtaler med eksisterende institusjoner. Utdanningssentrene, som altså ikke regnes som campus i denne sammenhengen, skal få et særlig ansvar for utdanning der folk bor, basert på lokale kompetansebehov. En finansiering av etterspørselssiden hvor utdanningssentre kan gå i dialog med både lokalt arbeidsliv og relevante læresteder om å opprette tilbud, kan styrke relevansen i tilbudene, ved at disse bygger på behov som er identifisert lokalt eller regionalt.

Regjeringen varsler også i Hurdalsplattformen at den vil bruke oppdragsbrev og utviklingsavtaler til å stille tydeligere nasjonale krav til universitet og høyskoler om regionalt nærvær for å styrke det desentraliserte tilbudet og møte regionale kompetansebehov.

Utvalgets vurdering og anbefaling

Utvalget har registrert at sektoren oppfatter at eksisterende finansiering ikke er tilstrekkelig for en betydelig økt satsning på livslang læring. Det vil også gjelde etter en eventuell endring i egenbetalingsforskriften fra 1. januar 2023. 25 prosent egenbetaling innebærer at 75 prosent av kostnadene må tas over rammebevilgningen, mens 100 prosent egenbetaling vil kunne redusere etterspørselen betydelig. Samtidig er utvalget opptatt av at gratisprinsippet ikke må svekkes, dvs. at statlige universiteter og høyskoler ikke kan kreve egenbetaling fra studenter for ordinære gradsgivende utdanninger.

Utvalget mener derfor at økt kapasitet for videreutdanning må finansieres med nye penger. Det betyr at det enten må skje gjennom mer egenbetaling eller gjennom nye midler til institusjonene, eller i en kombinasjon av disse. Reglene for egenbetaling, og vurderinger opp mot gratisprinsippet og betalingsvilje i ulike deler av arbeidslivet, vil legge rammer for hvor mye som kan dekkes gjennom egenbetaling og hvor mye som bør dekkes av staten. Utvalget støtter en endring av egenbetalingsforskriften som gir institusjonene mulighet til å gjenbruke innhold fra det ordinære utdanningstilbudet i utviklingen av tilbud for personer med yrkeserfaring. Dette er viktig for å kunne få et bredere og mer kostnadseffektivt videreutdanningstilbud enn i dag.

Utvalget mener at nye midler til institusjonene til videreutdanning og fleksibel utdanning bør finansieres over rammebevilgningen til institusjonene. Utvalget anbefaler at en satsing på videreutdanning finansieres som en del av de årlige bevilgningene til institusjonene. Det betyr at en ekstra satsing på videreutdanning finansieres på samme måte som en økning av studiekapasiteten for øvrig, det vil si gjennom flere studieplasser.

Utvalget foreslår også at kandidatindikatoren avvikles og at den resultatbaserte uttellingen for studiepoeng økes tilbake til nivået før kandidatindikatoren ble innført, jf. kap. 4.6.3. og kap. 5. I utgangspunktet mener utvalget at en fjerning av kandidatindikatoren er tilstrekkelig for å fjerne disinsentivene mot fleksible tilbud som ligger i finansieringssystemet. Den økte uttellingen for studiepoeng vil også være et positivt bidrag til finansieringen av videreutdanningstilbudene. Utvalget anbefaler å fjerne uttellingen for uteksaminerte kandidater annet enn for doktorgradsutdanning. Kandidatindikatoren gir et insentiv til å dimensjonere gradsutdanningene på bekostning av ikke-gradsgivende videreutdanning. Dersom regjeringen ønsker å bruke den resultatbaserte uttellingen til å gjøre det enda mer attraktivt for universitet og høyskoler å legge til rette for videreutdanninger, anbefaler utvalget at finansieringen styrkes med et påslag i satsen for gjennomførte studiepoeng.

Utvalget registrerer også at det er kommet opp ideer og fremmet forslag både i Norge og internasjonalt, som på ulike måter stimulerer og gir enkeltindivider en rett til etter- og videreutdanning gjennom livet.³⁸ Utvalget synes dette er interessante ideer som fortjener å bli nærmere vurdert av regjeringen.

Utvalget vil videre peke på at departementet i styringsdialogen med universitetene og høyskolene om dimensjonering av utdanningene, må legge stor vekt på behovet for ulike tilbud for livslang læring og fleksible tilbud. I den varslede gjennomgangen av kandidatmåltallene for utvalgte utdanninger, mener utvalget at departementet bør vurdere å sette måltall for videreutdanninger og fleksible tilbud.

Utvalget vil ikke anbefale at det gis et generelt insentiv for å opprette utdanninger med delvis egenbetaling, f.eks. ved å fjerne avkortningen i den resultatbaserte uttellingen. Det vil kunne føre til at en større del av den statlige finansieringen brukes på betalingsstudier. Mens kandidatindikatoren har skapt usikkerhet om institusjonene prioriterer gradsstudier på bekostning av videreutdanninger av økonomiske hensyn, vil en belønning av betalingsstudier skape usikkerhet andre veien. Dersom regjeringen ønsker at en større del av tilbudet ved de statlige institusjonene skal ha egenandeler, bør dette formuleres åpent som et politisk styringssignal.

Utvalget mener for øvrig at det ikke er hensiktsmessig å innføre en generell ordning med kompensasjon for historiske merkostnader ved flercampusinstitusjoner. Imidlertid mener utvalget det er viktig at departementet har en forståelse for at kostnadene varierer mellom institusjonene av ulike grunner, og at det derfor i mange tilfeller vil være naturlig at den faktiske kapasiteten som følge av en gitt tildeling vil variere mellom institusjonene. Samtidig mener utvalget det vil være relevant å dekke merkostnadene hvis myndighetene skulle ønske nye studiesteder/campus og et økt omfang av fleksible og desentraliserte tilbud.

Utvalget mener videre at studiesentre eller utdanningsentre og lignende aktører kan spille en viktig rolle i å nå ut med fleksible og desentraliserte tilbud. Det er også viktig med en enhetlig og lik finansiering av slike sentre. Studiesentrene må legge til rette for et godt læringsmiljø og studentvelferden må ivaretas. Ved utbygging av kapasitet for

³⁸ Europakommisjonen har foreslått en ordning med individuelle læringskontoer / digitale lærebøker: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0773&qid=1641908720706&from=EN>

På oppdrag fra Kunnskapsdepartementet har Oslo Economics gjennomgått litteratur om insentivordninger som skal bidra til kompetanseutvikling i ulike virksomheter: «[Kunnskapsoppsummering som bakgrunn for vurdering av ordningen 'Kompetansefunn Digital'](#)», Oslo Economics, 2021.

fleksible tilbud i gjennomføringen av reformen for desentralisert utdanning, mener utvalget at regjeringens må se de ulike elementene i videreutdanninger, fleksible tilbud og desentraliserte tilbud i sammenheng. Dette ligger til grunn for utvalgets anbefalinger.

En satsing på desentralisert utdanning kan skje gjennom å rette finansiering enten til universiteter og høyskoler som tar initiativ til å bygge opp slike tilbud, eller til utdanningscentre eller andre aktører som ser utdanningsbehovene og ønsker å tiltrekke seg tilbydere. Utvalget mener begge disse tiltakene kan være aktuelle, også i kombinasjon. En finansiering av etterspørselssiden hvor utdanningscentre kan gå i dialog med både lokalt arbeidsliv og relevante læresteder om å opprette tilbud, kan i tillegg til den geografiske dimensjonen også styrke relevansen i tilbudene, ved at disse bygger på behov som er identifisert lokalt.

4.5 Viktige hensyn ved endringer i rammebevilgningen

Endringer i rammebevilgningen varierer i sin innretning på flere måter:

- formålet med endringene (behovet som skal dekkes eller problemet som skal løses)
- graden av øremerking eller avgrensning av handlingsrommet for hvordan endringene skal disponeres
- kriteriene for hvordan endringene er fordelt

Hvordan finansieringen bidrar til måloppnåelsen og er i overensstemmelse med styringspolitikken for sektoren, vil avhenge av de konkrete valgene departementet gjør på disse punktene. I tillegg vil det være avgjørende hvordan det skapes åpenhet og forutsigbarhet om politikken fremover, og hvordan man justerer politikken over tid basert på kunnskap og erfaringer, og endringer både i sektoren og i samfunnet rundt.

Åpenhet og forutsigbarhet

I mandatet for utvalget er det satt som et mål for finansieringen at det er åpenhet om hva som er de tilsiktede resultatene av bestemte valg i finansieringen. Åpenhet om grunnlaget for budsjettendringer var også blant målene da det nåværende finansieringssystemet ble etablert.³⁹ Det er videre et mål at systemet balanserer

³⁹ [St. meld. nr. 27 \(2000–2001\)](#) *Gjør din plikt – Krev din rett: Kvalitetsreform i høyere utdanning*: «Det bør være et mål å øke forutsigbarheten for institusjonene i forhold til hvilke forhold som endrer budsjetttrammene.». [St. prp. nr. 1 \(2001–2002\)](#): «Eit hovudmål i samband med utforminga av utrekningsmodellen for finansieringssystemet er at det skal vere tydeleg kva som gir budsjettendringar.»

hensynene til forutsigbarhet og langsiktighet i forskning og høyere utdanning og hensynet til fleksibilitet i de politiske prioriteringene.

I dagens system er det en markant forskjell i åpenheten om den resultatbaserte uttellingen, som er både beskrevet nøyaktig og kjent på forhånd, og andre budsjettendringer, som i liten grad er det. Departementet har for noen typer av tildelinger (til studieplasser og rekrutteringsstillinger) gitt generelle beskrivelser av at fordelingene kombinerer skjønnsavgjørelser og objektive kriterier, men den konkrete balansen er ikke synliggjort.

Som regel medfølges budsjettendringer av en generell beskrivelse av de tilsiktede resultatene av endringen i form av et generelt formål som økt kapasitet i utdanning og forskning, eller heving av kvaliteten på et bestemt område. På noen områder er det imidlertid uklart hva som er de ønskede resultatene mer konkret, og hvordan man veker eventuelt motstridende mål. Dette var blant funnene i evalueringen av publiseringsindikatoren i 2014. Evalueringen fant at indikatoren hadde medvirket til en markant økning i publiseringsomfanget, særlig drevet av at flere forskere publiserte. Økonomisk hadde indikatoren gitt en omfordeling fra institusjoner med historisk høy vitenskapelig publisering til institusjonene som økte omfanget relativt sett mer fra et lavt nivå. Evalueringen fant imidlertid at det var uklart om dette skulle regnes som en ikke-intendert effekt eller ikke.

Ordningen med resultatbasert uttelling med åpen ramme gir et signal om at produksjonsøkninger i sektoren skal finansieres med økte ressurser. Med økende budsjetter i perioden etter innføringen, har den resultatbaserte uttellingen stort sett blitt bevilget uten avkortning, og det er i tillegg blitt bevilget ytterligere midler. Usikkerheten om hvordan andre budsjettendringer vil bli fordelt, har dermed i stor grad vært en usikkerhet om fordelingen av økte ressurser. Ved strammere budsjetter blir det enda viktigere med åpenhet om kriteriene for hvordan kuttene blir fordelt.

Budsjettendringenes formål og grad av øremerking

De siste tiårene har de budsjettmessig største endringene vært midler til økt utdanningskapasitet, flere rekrutteringsstillinger og den resultatbaserte uttellingen. Den største delen av den resultatbaserte uttellingen er knyttet til utdanningsindikatorene og innrettet for å finansiere økt kapasitet. I tillegg har det blitt tildelt midler uten kapasitetsbegrunnelser. I tildelingen av studieplassmidler varierer graden av øremerking mye, fra enkeltprogrammer til fagområder til helt frie midler. Der midler har vært øremerket til konkrete utdanninger, har det ofte vært basert på dialog med institusjonene, enten gjennom de årlige budsjettinnspillene fra institusjonene eller

dialog initiert av departementet for å kartlegge institusjonenes evne til kapasitetsutvidelser.

Fordelingskriterier

For andre budsjettendringer enn den resultatbaserte uttellingen har fordelingskriteriene sjelden vært nøyaktig beskrevet. Ifølge noen generelle beskrivelser har midler til studieplasser vært fordelt blant annet ut fra søkertall, gjennomføring av tidligere tildelinger, institusjonenes kapasitet innenfor prioriterte områder (inkludert praksisstudier) og kompetansebehov i samfunnet. Midler til rekrutteringsstillinger har i hovedsak vært fordelt ut fra forskningsomfanget og kompetansenivået ved institusjonene. Både institusjoner med en allerede høy forsknings- og førstestillingsandel og institusjoner med behov for en økende andel, har vært prioriterte. Det skal også ha vært tatt hensyn til det forskningsstrategiske arbeidet ved institusjonene og gjennomføringsgraden i forskerutdanningen. Ved noen tilfeller er økte bevilgninger blitt fordelt ut fra indikatorene for den resultatbaserte omfordelingen, eller et underutvalg av disse.

Basisfinansieringen

Av mandatet går det frem at regjeringen ønsker å øke basisfinansieringen av universitetene og høyskolene. Utvalget oppfatter dette som et ønske om å gjøre rammebevilgningen mindre utsatt for den resultatbaserte uttellingen, og dermed øke andelen som vil videreføres uavhengig av hvilke resultater de oppnår. En stabil finansiering er et viktig grunnlag for langsiktig planlegging og utvikling og legger til rette for en personalpolitikk med faste ansettelse.

For sektoren totalt er 34 prosent av rammebevilgningen for 2022 utsatt for den resultatbaserte uttellingen, som vil si at institusjonene i gjennomsnitt ville fått videreført 66 prosent av bevilgningen selv om produksjonen på alle resultatindikatoren falt til null. Dette er en lite realistisk situasjon, og tallet sier derfor lite om hvilke budsjettendringer som kan forventes ved realistiske produksjonsendringer. For de statlige institusjonene har den største reduksjonen gjennom den resultatbaserte uttellingen vært på 6 prosent, og kun i rundt ti tilfeller har reduksjonen vært over 4 prosent. De fleste budsjettendringene har vært under 1 prosent.

Utvalgets vurdering og anbefaling

Utvalget vurderer at en fleksibilitet i tildelingen og fordelingen av budsjettmidler er hensiktsmessig. Hovedvekten av endringene bør imidlertid være knyttet til generelle

formål og i stor grad fordeles etter objektive kriterier. Samtidig er det naturlig at det gjøres politiske skjønnsvurderinger og i noen tilfeller gis midler til enkeltformål.

For at både myndighetene og institusjonene skal ivareta sine tiltenkte roller på en god måte må budsjettendringene ha fornuftige avgrensninger og ikke gå lenger i å øremerke midler til konkrete aktiviteter enn det den politiske begrunnelsen for midlene krever. Å klargjøre hva som ligger innenfor institusjonenes autonomi å bestemme og hva som er underlagt direkte politisk styring, vil bidra til gode rolleavklaringer.

Innspillene til utvalget tyder på at sektoren i hovedsak er fornøyd med handlingsrommet knyttet til budsjettendringene. Utvalget vurderer at dagens system oppleves å balansere målene for dimensjoneringen om å møte både studentenes etterspørsel etter utdanning og samfunnets behov for kompetanse. Den resultatbaserte uttellingen og frie tildelinger gir rom for kapasitetsutvidelser også utenfor politisk prioriterte områder, mens øvrige studieplasstilldelinger ivaretar at kapasiteten økes mest på områder med identifiserte behov.

Styringsmeldingen påpekte behovet for å tydeliggjøre institusjonenes ansvar for dimensjoneringen av utdanningskapasiteten, og forvente av institusjonene at de gjør løpende vurderinger av dimensjoneringen, blant annet i forbindelse med styringsdialogen og utviklingsavtalene. Utvalget mener at regjeringen i denne sammenhengen bør gå i dialog med institusjonene om hvordan kapasitetsforventningene ved budsjettendringer bør beregnes og uttrykkes, og hvordan institusjonene bør utforme sine budsjettinnspill. Utvalget mener videre at langtidsplanen for forskning og høyere utdanning kan være et egnet sted for å trekke opp mer overordnede og langsiktige planer for dimensjoneringen av høyere utdanning i Norge.

Langtidsplanen er uttrykt å skulle sette kursen og legge rammene for investeringene i forskning og høyere utdanning. Det er imidlertid generelt svake koblinger mellom langtidsplanene og endringene gjort i rammebevilgningen siden den første planen ble lagt frem. Meldingene synes ikke å ha blitt brukt som en arena for å vurdere endringsbehovene eller legge frem prioriteringene knyttet til rammebevilgningen for universiteter og høyskoler, som utgjør en helt vesentlig del av finansieringen av høyere utdanning og forskning. Siden målene og prioriteringene i planene er svært åpne, vil det meste av endringer kunne sies å være i tråd med strategien. Det gir en stor fleksibilitet, men mindre forutsigbarhet om de reelle prioriteringene.

Utvalget mener at regjeringen i større grad i langtidsplanen og videre i de årlige budsjettene bør vurdere og beskrive generelt hvilke formål man ser for seg å ville

prioritere fremover gjennom endringer i rammebevilgningene, og hvordan endringene ev. vil innrettes (fordelingskriterier mv.).

Utvalget vurderer at det er potensial for en større åpenhet om hvilke kriterier som blir lagt til grunn for budsjettendringer. Det er naturlig med en viss utstrekning av politiske skjønnsavgjørelser, men der midler er fordelt dels etter objektive kriterier, er det en fordel at disse synliggjøres åpent.

Særlig ved større tiltak mener utvalget det er viktig å tydelig beskrive de tilsiktede resultatene og hvordan ulike mål bør vektas mot hverandre. Det er nødvendig for å kunne evaluere om tiltakene har virket som tiltenkt, og er viktig for forståelsen av politikken i sektoren.

Utvalget mener at en forutsigbar politikk for finansieringen bør være åpen om prioriteringene som vil gjøres under ulike scenarier for den samlede budsjettutviklingen. Det innebærer å tenke gjennom kriteriene man vil bruke for å fordele så vel økte som reduserte bevilgninger og for omfordelinger innenfor gjeldende ramme. Behov for budsjettkutt kan oppstå plutselig, og det vil da være en fordel om man har hatt en åpen politikk for hvordan slike vil fordeles.

Utvalget mener at den resultatbaserte uttellingen til nå ikke har utgjort et vesentlig problem for forutsigbarheten. Den samlede uttellingen vært positiv i de fleste tilfeller, og som oftest under én prosent. Utvalget mener det ikke er behov for å gjøre bevilgningen mindre resultatutsatt av hensyn til stabiliteten, men at det kan være aktuelt som følge av andre grunner, f.eks. hvis antallet resultatbaserte indikatorer blir redusert. Det vises til kap. 5 og 6.

4.6 Resultatbasert finansiering

4.6.1 Resultatbasert finansiering som insentiv

Generelt om insentivbasert finansiering

Ifølge insentivteorien vil et finansieringssystem som gir mottakerne en økonomisk fordel av å handle i tråd med målene for finansieringen, gi en bedre måloppnåelse enn dersom det ikke finnes slike økonomiske insentiver. Utfordringen består i å finne en struktur for hvilke resultater som skal belønnes, som gjør at mottakerne får den riktige motivasjonen til å opptre i tråd med målene. Det er flere utfordringer ved å danne en generell og felles betalingsstruktur for universiteter og høyskoler som er optimalt kalibrert i forhold til målene:

- Mange av de viktigste målene man vil oppnå, som høy kvalitet, er vanskelig å kvantifisere. Jo mindre treffsikre resultatmålene er på de egentlige målene, jo større er risikoen for uønskede vridningseffekter hvor aktørene i større grad tilpasser seg målemetodene enn det egentlige målet. Eksempler på slik tilpasning kan være at faglige standarder senkes for å øke studentenes gjennomføring, eller at publikasjonsantallet økes gjennom såkalt salami-publisering, dvs. publisere forskningsresultater i flere artikler enn nødvendig.
- Sektoren skal samlet sett oppnå en rekke ulike mål, som må avveies mot hverandre. Setter man resultatmål for mange av målene, kan motivasjonseffekten bli mindre fordi systemet blir vanskelig å forstå. Setter man få resultatmål, risikerer man at disse prioriteres i større grad på bekostning av de andre målene enn det som egentlig er ønsket.
- Institusjonene har til dels svært ulike profiler. Skal systemet være felles for alle er det begrenset hvor mange resultatmål som kan inkluderes, med samme risiko for målforskyvning som i punktet over. Inkluderer man resultatmål som ikke er felles, risikerer man uønskede omfordelinger eller reduksjon av mangfoldet i sektoren.

Skal resultatmålene ha en insentiveffekt, må de påvirke motivasjonen til personene som reelt sett kan påvirke resultatene. Effekten vil avhenge av samspillet med de motivene personene har i utgangspunktet. Erfaringer viser at effektene gjerne er større for resultatmål som i større grad kontrolleres mer direkte av individer (som publisering), enn for mål som er mer systemavhengige. Effektene er også avhengige av at de økonomiske insentivene samsvarer med den eksisterende motivasjonen og forsterker denne, men også i slike tilfeller kan det finnes utilsiktede virkninger eller såkalte perverse effekter. Et høyt ytre press for å oppnå bestemte resultater kan øke risikoen for blant annet tvilsomme forskningspraksiser eller ressursløsende adferd.

Generelt viser erfaringer med insentivbaserte finansieringssystemer i høyere utdanning at de kan bidra til å øke produktiviteten i form av f.eks. publisering eller gjennomføring av studiepoeng, men at kvalitetsforbedringer er vanskeligere å påvise. En del av de positive effektene ved resultatbaserte indikatorer på institusjonsnivå finner ofte sted rundt innføringen ved at styringsoppmerksomheten rundt resultatene endres, men at den økte vektleggingen på resultater relativt raskt blir innarbeidet som en del av den normale kulturen og opprettholdt uavhengig av den resultatbaserte indikatoren.

Insentivbasert finansiering i styringspolitikken for universiteter og høyskoler

Mandatet for gjennomgangen beskriver det som et mål for finansieringen at den ivaretar både myndighetenes og institusjonenes evne til å oppfylle sine roller og ansvar i den gjeldende styringspolitikken. En konklusjon i styringsmeldingen var at den

gjeldende styringen av universiteter og høyskoler er kompleks, med mange virkemidler og mål som overlapper. Kompleksiteten fører til en uklarhet i styringen om de reelle prioriteringene og avveiningene, og som reduserer institusjonenes reelle handlingsrom.⁴⁰ Et av tiltaksområdene i meldingen er derfor rettet mot en tydeligere styringsdialog som er tilpasset den enkelte institusjon, med en videreutvikling av de individuelle utviklingsavtalene som verktøy i styringen.

Den resultatbaserte uttellingen forstått som et insentivsystem, gir noen utfordringer vurdert ut fra denne bakgrunnen. Ulike begrensninger gjør at systemet aldri kan være heldekkende for alle mål som institusjonene er forventet å bidra til. Begrensningene er både knyttet til praktiske måleproblemer og til at systemet ellers ville bli for komplekst til å gi tilstrekkelige insentiveffekter. Resultatmålene som inngår i systemet vil derfor alltid måtte kompletteres av andre systemer for målsetting, enten gjennom utviklingsavtalene eller målformuleringer i strategier og lignende. Man vil derfor ikke kunne komme bort fra at et insentivsystem vil medføre en viss uklarhet om de samlede målene og avveiningen mellom disse. Når teorien tilsier at et økonomisk insentiv vil vri adferden i den aktuelle retningen i større grad enn annen styring, vil inkluderingen av et resultatmål i systemet naturlig tolkes som en opprioritering av dette sammenlignet med mål som ikke insentiveres økonomisk.

En insentivbasert finansiering kan skape utfordringer for fordelingen av ansvar mellom myndighetene og institusjonene. Styringspolitikken er basert på at institusjonene har et ansvar for å disponere bevilgningen for å nå de overordnede målene best mulig innenfor rammene satt av departementet. En insentivbasert finansiering innebærer at institusjonene også eksplisitt er forventet å disponere aktiviteten for å øke uttellingen i systemet. Den delen av aktiviteten som skyldes at institusjonene retter seg etter insentivene, må naturlig departementet ha et delt ansvar for. Det er imidlertid ikke mulig å observere hvilke disponeringer som er motivert ut fra aktørenes egen vurdering av hvordan den gjeldende bevilgningen best bør brukes, og hvilke disponeringer som har som motiv å øke kommende bevilgninger. Dette gir en uklarhet om ansvaret for resultatene i sektoren.

Ansvarsspørsmålet kan eksemplifiseres med noen svar på skriftlige spørsmål fra Stortinget om hvordan statsråden stiller seg til at indikatorene for publisering og uteksaminerte kandidater kan føre til at annen forskningsformidling og videreutdanning blir nedprioritert:

⁴⁰ [Meld. St. 19 \(2020–2021\)](#) *Styring av statlige universiteter og høyskoler*

At finansieringssystemet ikke har noen indikatorer for annen formidling enn vitenskapelige publikasjoner, betyr ikke at slik forskningsformidling ikke er viktig. Siden innføringen har departementet vært tydelig på at finansieringssystemet bare er ett av flere virkemidler for styringen av sektoren. Det er et grovmasket system som dekker de områdene som egner seg for resultatindikatorer på tvers av en mangfoldig sektor, og skal ikke stimulere alle oppgaver institusjonene har. Formidling er en oppgave som institusjonene er pålagt i universitets- og høyskoleloven, på linje med utdanning og forskning.

[Dokument nr. 15:863 \(2018–2019\)](#)

De statlig finansierte universitetene og høyskolene skal bruke ressursene sine til å oppnå målene satt av Storting og regjering. I lys av dette mener jeg at det ikke er grunn til å frykte at incentivet for gradsfullføring gjør at institusjonene nedprioriterer samfunnsmessig viktige tilbud, som å møte befolkningens kompetansebehov, på bekostning av tilbud som vil kunne gi noe høyere fremtidige bevilgninger.

[Dokument nr. 15:2618 \(2019–2020\)](#)

Svarene uttrykker en tillit til at institusjonene ivaretar de nødvendige formålene godt nok uten økonomiske incentiver, fordi de er en del av institusjonenes samfunnsoppdrag. Denne vurderingen legger imidlertid til grunn at incentivene har liten effekt. Dersom incentivene virkelig vrir adferden til aktørene sammenlignet med hvordan de ellers ville disponert bevilgningen ut fra deres egen forståelse av samfunnsmålene, må man også forvente at noe nedprioriteres.

Uklarhet åpner for ansvarsfraskrivelse hos både myndighetene og institusjonene. Myndighetene kan forsøke å ta æren for eventuelle positive adferdsendringer som følger av incentivene, men legge ansvaret for områdene som nedprioriteres over på institusjonene. Institusjonene på sin side kan forsøke å bortforklare manglende resultater på mange områder ved at «det finnes ikke noe incentiv for X», og dermed legge ansvaret på myndighetene som utformer incentivene.

4.6.2 Nærmere om de resultatbaserte indikatorene

Dagens resultatbaserte indikatorer med lukket ramme

De resultatbaserte indikatorene med lukket ramme er publiseringsindikatoren og indikatorene for eksterne inntekter (inntekter fra EU, Norges forskningsråd/regionale forskningsfond og annen bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet – BOA). Indikatorene med lukket ramme gir institusjonene uttelling etter hvordan deres andel av sektorens resultater endrer seg. Det innebærer at en institusjon som i utgangspunktet ikke har noen resultater på indikatoren, kun kan få en positiv uttelling. Institusjonene som i

utgangspunktet står for store deler av resultatene, har noe å tape, og må ha den samme prosentvise økningen som de andre institusjonene for ikke å få negativ uttelling.

Av de åtte institusjonene som i 2004 hadde de høyeste EU-inntektene målt i forhold til rammebevilgningen, er det kun NTNU som har hatt en samlet uttelling siden 2007 på EU-indikatoren som overstiger kr 500 000. Institusjonene med en lavere uttelling enn dette har stått for 64 prosent av de samlede EU-inntektene siden 2004. Indikatoren har dermed innebåret en omfordeling fra institusjonene med høy EU-deltakelse til institusjonene med en lav deltakelse samt til NTNU. Dette henger sammen med at NTNU hadde et lavere utgangspunkt i EU-deltakelsen enn sammenlignbare institusjoner. EU-inntektene til dagens NTNU i 2004 tilsvarte 0,9 prosent av rammebevilgningen, mens det samlet for UiO, UiB, UiT og NMBU tilsvarte 1,5 prosent.

Et lignende mønster vil finnes for de øvrige indikatorene med lukket ramme. Fordi uttellingen er basert på endringen i andelen av det totale volumet, vil omfordelingen skje fra de institusjonene som i utgangspunktet skåret godt på indikatorene til de som lå lavt.

Om en slik fordeling har vært ønsket eller ikke, avhenger for det første av en avveining mellom de ulike målene for systemet. Ved innføringen av hovedtrekkene i dagens finansieringssystem var det mål både å premiere institusjoner som er preget av kvalitet, og å stimulere til forskning av høy kvalitet. Hvis målet om å stimulere aktiviteten hos de med et lavere utgangspunkt er viktigere enn selve den økonomiske fordelingen, kan det godt være i tråd med målene at midlene omfordeles fra institusjonene som skårer best på den aktuelle indikatoren. Dette er imidlertid avhengig av at utsiktene til omfordeling har stimulert til endring i aktiviteten.

Den faktiske effekten på resultatene av de økonomiske insentivene er vanskelig å avgjøre sikkert. Når det gjelder publiseringsindikatoren, økte veksttakten i produksjonen betydelig rundt innføringen, men har siden gått tilbake til et nivå mer i takt med ressursutviklingen. Veksten var særlig drevet av at flere forskere publiserte, og det var en mindre økning i produksjonen pr. forsker. Selv om det er mange andre faktorer som har medvirket til økt publisering, fant evalueringen fra 2014 at selve indikatoren etter alt å dømme har hatt en effekt. En del av denne effekten var imidlertid trolig begrenset i tid og rom, som den avtagende veksten er et tegn på.

Publiseringskulturen ved norske universiteter og høyskoler i 2022, særlig for nye forskere, er radikalt annerledes enn det var da indikatoren ble utformet i første halvdel av 2000-tallet.

For EU-inntektene er det først fra 2015 og utover at disse har økt utover den generelle ressursveksten i sektoren. Økningen skjedde i en periode hvor den marginale uttellingen pr. EU-krone var under halvparten av hva den var ti år tidligere. Det er dermed tvilsomt om særlig mye av økningen i EU-deltakelsen kan tilskrives indikatoren. Den generelt økende oppmerksomheten om betydningen av en høy EU-deltakelse både hos myndighetene og ved institusjonene under programperioden for Horisont 2020 har trolig vært betydelig viktigere. I tillegg har støtteordningen PES i Forskningsrådet til prosjektetablering og posisjonering vært viktig. Når det gjelder offentlige bidrags- og oppdragsinntekter, bør målet om å stimulere aktiviteten tillegges liten vekt. Det gjelder særlig for arenaer som Norges forskningsråd, hvor det langt fra er et problem at det mangler søknader av tilstrekkelig høy kvalitet. For de som søker eksterne inntekter, må vi anta at motivasjonen i utgangspunktet er høy nok til å utforme prosjekter av så høy kvalitet som mulig, og at insentivene spiller liten rolle i å heve kvaliteten i det enkelte prosjekt. Den største effekten må dermed antas å være en stimulans til flere søknader. I noen tilfeller kan det antas å være kvalitetshevende hos miljøer som stimuleres til å komme i gang med å utforme prosjektsøknader i det hele tatt. Effekten vil imidlertid være begrenset, og være av liten betydning for det samlede kvalitetsnivået for norsk forskning. På den andre siden er det betydelige kostnader forbundet med oversøking og høye avslagsrater i prosjektfinansieringen.

De andre såkalte BOA-inntektene (oppdragsinntekter og bidragsinntekter utenom Forskningsrådet, regionale forskningsfond og Europakommisjonen) har vært relativt stabile på sektornivå. Fordelingsmessig har indikatoren gitt positiv uttelling for flere av de nye universitetene og største høyskolene, noe som til en viss grad henger sammen med hvor store BOA-inntekter institusjonene hadde relativt sett i utgangspunktet.

Fordelingsmessig har BOA-indikatoren noen ytterligere utfordringer enn det som gjelder den resultatbaserte omfordelingen generelt. Institusjonenes profiler når det gjelder BOA-inntektene er svært ulike, både i vekten mellom bidrag og oppdrag og mellom finansiering fra næringslivet og offentlig sektor. Disse ulike markedene beveger seg ikke sammen i en naturlig takt. Markedet for oppdragsfinansiering fra næringslivet kan gå ned samtidig som finansieringen av f.eks. videreutdanning for yrker i offentlig sektor kan gå opp. Institusjonene er dermed utsatt for konjunktursvingninger i ulik grad, og det er ikke bare institusjonenes egne resultater som påvirker uttellingen. Når det gjelder stimuleringseffekten, er det generelt en fordel at indikatoren gir insentiver til å søke privat finansiering og bidra til å øke institusjonenes relevans for arbeids- og næringsliv. Dette er positivt for de offentlige finansene og gir sektoren alternative inntektskilder. En utfordring er imidlertid at en slik dreining kan gå på bekostning av forskningsinstituttens inntekter snarere enn å øke det samlede markedet for

forsknings- og innovasjonstjenester. I forhold til de uttalte målene for indikatoren, som var å stimulere til samspill, samarbeid og økt kontakt med arbeids-, samfunns- og næringsliv, er det en utfordring at indikatoren utelukkende dekker samspill representert ved økonomiske transaksjoner. Det gir en risiko for vridningseffekter hvor andre typer samspill nedprioriteres.

Resultatbaserte indikatorer med åpen ramme

De resultatbaserte indikatorene med åpen ramme omfatter studiepoeng-, kandidat-, utvekslings- og doktorgradsindikatoren. Åpen ramme innebærer at økte resultater gir økt bevilgning på grunnlag av satser for den konkrete produksjonen, og motsatt gir resultatnedgang redusert bevilgning. Indikatorene knyttet til utdanningskapasiteten, også doktorgradsindikatoren, skiller seg fra dem med lukket ramme ved at de utgjør en mekanisme for å fordele betydelige budsjettmidler, og de står i en nær sammenheng med de øvrige budsjettendringene for å regulere kapasiteten i sektoren.

Indikatoren for studiepoeng har flere ulike positive virkninger:

- Indikatoren åpner for at institusjonene kan utvide utdanningskapasiteten også uten å motta øremerkede midler, ved å basere seg på den resultatbaserte uttellingen som øker bevilgningene i ettertid.
- Indikatoren bidrar til at institusjonene opprettholder en høy utdanningskapasitet.
- Selv om indikatoren er basert på total gjennomføring av studiepoeng og ikke gjennomføring pr. student, gir det et visst insentiv også for å bedre gradsfullføringen.

Indikatoren kan på den andre siden også ha negative virkninger:

- Indikatoren kan hemme institusjonenes evne til en helhetlig disponering i tråd med departementets forventninger. Styringskulturen og egenarten til sektoren legger i utgangspunktet opp til en i overkant konservativ praksis med begrensede omdisponeringer. At underenheter oppfatter at de «eier» midler basert på indikatoren gjør ikke oppgaven enklere.
- Praksisen med resultatbasert uttelling i ettertid for pålagte kapasitetsutvidelser kan være utfordrende for institusjonene. Dersom institusjonene ikke har en tilstrekkelig buffer i form av ubrukte midler, innebærer det at de innledningsvis må drive utdanningene med et lavere kostnadsnivå enn det som er tiltenkt på sikt, selv om noen av kostnadene ved utvidelser kan være større i oppstartsåret.

- Indikatoren kan hemme tverrfaglighet og samarbeid på tvers av ulike enheter. En undersøkelse av institusjonens arbeid med dimensjonering av utdanningene (NIFU-rapport 2019-15) fant blant annet eksempler på at vanskeligheter med å fordele den resultatbaserte uttellingen hadde bidratt til at faglig ønsket samarbeid ikke ble gjennomført.

Indikatoren gir også insentiver til å dimensjonere utdanningsporteføljen i retning av utdanninger hvor kostnadene ligger under den gjeldende satsen. Dette kan være en fordel eller en ulempe avhengig av hvilke mål man legger vekt på. En effektivisering av utdanningene gjør at man kan gi tilbud til flere. Kvaliteten på tilbudet til hver enkelt student kan imidlertid bli lavere, eller profilen kan dreies bort fra arbeidskraftsbehovene i samfunnet.

Kandidatindikatoren ble innført for å gi insentiv til tettere oppfølging av studentene og bedret fullføring av grader, og fikk stor støtte i høringen av Hægeland-utvalgets rapport fra 2015 som foreslo indikatoren. Hægeland-utvalget vurderte den potensielle effekten av at indikatoren kunne føre til at institusjonene omdisponerte fra ikke-gradsgivende videreutdanningstilbud, og at det ville være svært uheldig i lys av arbeidslivets behov for omstilling. Hægeland-utvalget anbefalte derfor å se på effekten indikatoren hadde på tilbudet av videreutdanning. Utviklingen i fullføring av utdanninger etter innføringen av kandidatindikatoren er ikke entydig. En trend med økende fullføring på normert tid har fortsatt for bachelorprogrammer, men ikke for masterprogrammer. Det har ikke vært en endring i andelen studenter registrert på studieprogrammer som ikke gir uttelling for uteksaminerte kandidater, men en liten nedgang i andelen programmene utgjør av studiepoengproduksjonen. Det har ikke vært noen betydelig endring i andelen av studentene eller studiepoengproduksjonen i programmer som er klassifisert som videreutdanning. I lys av en økende vektlegging av behovet for videreutdanning de siste årene, har flere stilt spørsmål om denne potensielle effekten av kandidatindikatoren. Innspillene til utvalget om indikatoren har i overveiende grad vært negative.

Uttekslingsindikatoren må i stor grad betraktes som et symbol på at utveksling er en ønsket aktivitet. Den kumulative uttellingen av indikatoren tilsvarer rundt 0,2 prosent av den samlede bevilgningen, og status etter mange år med indikatoren er at kun 16 prosent av studentene drar på utveksling. I stortingsmeldingen om studentmobilitet fra 2020 er det satt som mål at halvparten av de uteksaminerte studentene skal ha hatt utveksling.

Doktorgradsindikatoren har klare paralleller til studiepoengsindikatoren ved at den er med på å finansiere økt kapasitet i doktorgradsutdanningen samtidig som den gir et insentiv til å bedre fullføringen. Den resultatbaserte tildelingen for avlagte doktorgrader

spiller også en rolle for samarbeidet mellom gradsgivende institusjoner og ikke gradsgivende organisasjoner som helseforetak og forskningsinstitutter ved at tildelingen ofte blir betraktet som en kompensasjon for at ansatte ved de sistnevnte institusjonene får avlegge doktorgraden hos den gradsgivende institusjonen.

Finansieringskategoriene

Hægeland-utvalget som vurderte finansieringen i 2015, ga flere anbefalinger knyttet til finansieringskategoriene som brukes både i den resultatbaserte uttellingen og for å sette resultatkrav ved studieplasstildelinger:

- å redusere antallet kategorier fra seks til fire, med en grovere inndeling: teorifag, utdannings- og velferdsfag, laboratoriefag og utstyrskrevede fag, kliniske fag og kunsthøgskolefag. Samme kategori for samme typer utdanning uavhengig av nivå, det vil si at lavere grad og høyere grad er i samme kategori (i dag er dette delt for flere utdanninger).
- vurdere endringer i bruken av kategoriene ved studieplasstildelinger, som bruk av en generell snittsats, at institusjonene selv anslår kostnader der hvor det er aktuelt å endre kapasiteten, eller at midler i stedet ble tildelt gjennom en åpnere konkurranse med søknader som ble vurdert etter kvalitet, kostnader, mv.

Anbefalingene var basert blant annet på antallet kategorier i lignende systemer i andre land, at det ville gi mer transparens for inndelingen av ulike fagområder, og at et mer enhetlig system ville gi signaler om at bachelor- og masterutdanninger er like viktige tilbud. Hægeland-utvalget beskrev også hvordan kategoriene påvirker institusjonenes handlingsrom, og at det ikke er realistisk at institusjonene kan gjøre disponeringer på fritt grunnlag når alle kjenner til satsene som departementet har satt for de enkelte utdanningene. Det er også en faktor at det knyttes status til innplasseringen som ikke handler om den økonomiske effekten av kategoriene i systemet.

Departementet tok ikke hensyn til Hægeland-utvalgets forslag og videreførte de seks kategoriene med samme inndeling. Bakgrunnen var at det overordnede prinsippet departementet hadde valgt for endringene i 2017 ville ha gitt store omfordelinger mellom institusjonene dersom kategoriinndelingen ble endret samtidig. En alternativ innføring ville ikke ført til omfordeling på grunn av selve kategoriendringene.

Problemet med finansieringskategoriene og seks konkrete sats er at de kan legge et uønsket press på institusjonenes handlingsrom til å gjøre egne disponeringer, og påvirke budsjettfordelingen mellom utdanninger på måter som det ikke er faglig grunnlag for. Med en regelstyrt uttelling for produksjonsendringer er det imidlertid behov for en differensiering av satsene, siden systemet ellers ville gi for store insentiver

for å omdisponere porteføljen til billigere studier – i hvert fall på papiret. En reduksjon i antallet kategorier, f.eks. fra seks til 2-4, kan kanskje redusere problemet til en viss grad. Med færre kategorier vil imidlertid forskjellene mellom satsene gjerne være større, og betydningen av innplasseringen vil øke for utdanninger som er i grenseland mellom kriteriene. I tillegg vil de resultatbaserte tildelingene øke for de billigste studiene og bli redusert for de dyreste studiene. Dette kan belyses med utgangspunkt i tabell 4.2 som viser satsene for tildelt studieplass og resultatbasert uttelling for studiepoeng i 2022.

Tabell 4.2 Satsene for studieplasstildelinger og resultatbasert uttelling for 60-studiepoengenheter (SPE) i 2022. Kroner

	<i>Utdanning</i>	<i>Studieplass- tildeling</i>	<i>Uttelling SPE</i>
A	Kliniske utdanninger o.a.	265 300	145 100
B	Utøvende musikkutdanning, arkitektur- og designutdanninger	200 100	111 250
C	Realfag på høyere grads nivå o.a.	136 050	74 200
D	Samfunnsvitenskapelige og humanistiske fag på høyere grads nivå, grunnskolelærerutdanning, enkelte kostnadskreven helsefag- og faglærerutdanninger, praktiske mediefag	95 550	54 000
E	Helsefag-, lærer- og realfagsutdanninger på lavere grads nivå.	82 100	43 900
F	Teorifag og sosialfaglige utdanninger på lavere grads nivå.	68 550	37 100

Hvis en reduksjon i antall kategorier gjennomføres f.eks. ved å slå sammen kategori A og B og med en vektning etter antall studiepoeng i de to kategoriene, vil gjennomsnittlig uttelling for studiepoeng bli 125 950 kr. Det innebærer en økt uttelling på 14 700 kr per 60-studiepoengenheter for utdanningene i kategori B og en reduksjon på 19 150 kr for kategori A. Denne effekten vil imidlertid bare gjelde for fremtidige endringer i nivået på studiepoengproduksjonen med de forutsetningene for gjennomføringen av utvalgets forslag som er omtalt i kap. 6.

Det synes ellers å være en utvikling i retning av at forskjellene i kostnadsnivåer mellom ulike studieretninger blir redusert og som gjør det mindre problematisk med færre

finansieringskategorier. Det henger sammen med økt bruk av undervisning i mindre grupper, mer praksis mm.

Bruken av finansieringskategoriene ved opprettelse av nye studieplasser er allerede i dag mindre problematisk. Dette inkluderer en utstrakt bruk av en gjennomsnittssats pr. studieplass med relativt åpne føringer. Oppfølgingen fra departementet tar høyde for at de reelle kostnadene – og dermed resultatene i form av studiepoeng pr. beløp – vil variere. Dette gjelder både variasjon mellom ulike utdanninger innenfor samme fagområder og utdanninger på tvers av institusjoner med ulike campusstrukturer, bygningsregimer osv. Det er imidlertid viktig at det ved tildeling av midler til økt studiekapasitet tas hensyn til om dette gjelder helt nye studietilbud eller om det er utvidelse av eksisterende tilbud. Opprettelse av nye tilbud vil ofte være mer kostnadskreven. Ved tildeling av nye studieplasser vil det også være mulig å ta hensyn til evt. uønskede skjevheter i uttellingen for studiepoeng som kan følge av færre kategorier.

Andre indikatorer

Blant innspillene til utvalget er det flere institusjoner som har påpekt at systemet også bør ha insentiver rettet mot formidling og innovasjon, som er viktige deler av samfunnsoppdraget til sektoren, men ikke fanget opp av egne insentiver. Disse temaene har også vært vurdert i flere sammenhenger tidligere. Et hovedproblem er at formidlings- og innovasjonsaktivitetene er svært varierte i form, og derfor lite egnet til å dekkes av insentiver basert på kvantitative indikatorer. Innspillene om indikatorer på disse områdene bærer også preg av å være begrunnet ut fra et generelt syn på at disse formålene er viktige, og dermed burde være representert i insentivsystemet, og ikke i konkrete problemer som indikatorer er egnet til å løse.

Noen få institusjoner har foreslått at utvalget vurderer indikatorer for utdanningssamarbeid med arbeidslivet gjennom utdanningen (avtaler knyttet til praksis, traineeordninger, hospiteringer, kombinasjonsstillinger). På samme måte som for innovasjon og formidling, er dette er mangfoldige aktiviteter som ikke egner seg å løse gjennom indikatorer.

4.6.3 Utvalgets vurdering og anbefaling for den resultatbaserte finansieringen

Mye fungerer godt i finansieringen av universiteter og høyskoler i dag. Sektoren selv gir uttrykk for at de langt på vei er fornøyd med systemet, og at de ønsker forutsigbarhet rundt bevilgningene fra staten.

Utvalget mener likevel at det er betydelige styringsmessige problemer ved den resultatbaserte finansieringen forstått som et generelt insentivsystem. Man kan ikke reflektere hele bredden av sektorens oppgaver med prissatte kvantitative indikatorer, og et system som omfatter nokså bredt, men ikke helt, gir en risiko for en uønsket vektlegging av mål og resultater som enklest lar seg telle. En målstyring som dels skjer gjennom økonomiske insentiver og dels andre virkemidler gir uklarheter om de reelle forventningene. Insentivene gir også en uklarhet om ansvarsfordelingen mellom myndighetene og institusjonene, og det er en svakhet at mange debatter om prioriteringer eller resultater i sektoren lett leder hen til å peke på at departementet må innføre eller fjerne insentiver.

For mange av indikatorene har institusjonene vidt forskjellige utgangspunkt og ambisjoner. Etter utvalgets oppfatning har indikatorene trukket institusjonene i samme retning og virket imot utviklingen av mangfoldet i sektoren, og det vil være en fordel om forventningene i større grad tilpasses de ulike institusjonene. På samme måte som man i styringsmeldingen gikk bort fra styringsparametere som er felles for alle institusjoner, vil det være hensiktsmessig å også redusere omfanget av felles målstyring gjennom insentivene, og i større grad basere styringen på utviklingsavtaler (se avsnitt 4.7).

Flere problemer gjelder særlig indikatorene med lukket ramme (publiserings-, forskningsråds-, - EU- og BOA-indikatoren). Effekten av omfordeling fra institusjoner med i utgangspunktet gode resultater er uheldig, selv om beløpene er relativt små sammenlignet med de totale bevilgningene. De samlede stimulerings effektene når man tar høyde for både ønskede og uønskede virkninger, er i beste fall usikre. Det mangler en tydelig beskrivelse av problemene som insentivene skal løse, og hvilke konkrete mål som skal oppnås. Utgangspunktet må være at institusjonene er i stand til å utføre sine hovedoppgaver på en tilfredsstillende måte uten å måtte lokkes av utsikter til økte bevilgninger, og at økonomiske insentiver bør brukes der man kan identifisere konkrete mål som ellers ikke nås.

Styringsmeldingens prinsipp om en strategisk styring legger vekt på at virkemidlene må tilpasses til behovene, og vurderes fjernet etter som målene nås eller ikke. Virkemidler som legger seg i lag på lag over tid danner en kompleksitet som gir lite effektiv styring. Blant annet i lys av at dette, og at de fleste indikatorene har virket over lang tid, mener utvalget at alle indikatorene med lukket ramme bør avvikles. Utvalget mener likevel at det kan være relevant å vurdere en indikator med åpen ramme som kan stimulere til forskning av høy internasjonal kvalitet.

Uavhengig av om det blir beholdt eller innført en indikator for forskning eller ikke, mener utvalget at Forskningsrådets ordning med støtte til prosjektetablering og

posisjonering (PES) bør videreføres. Utvalget oppfatter at dette er et effektivt og målrettet virkemiddel for å øke omfanget av EU-prosjekter.

Åpen forskning, Plan S og DORA⁴¹, har endret det internasjonale publiseringslandskapet og hvordan det tenkes rundt rollen bibliometriske indikatorer har i vurderinger for vitenskapelige stillinger, opprykk og prosjektfinansiering. Å fjerne uttellingen for publiseringsindikatoren vil bidra til å redusere noen av spenningene og målkonfliktene mellom en indikator som insentiverer kvantitet og vurdering av forskning basert på innhold og kvalitet.

Utvalget har fått følgende innspill fra Det nasjonale publiseringsutvalget:

Publiseringsindikatoren opprettholdes med et lite innslag i finansieringen av universiteter og høyskoler for å motivere institusjonenes samarbeid om å skape felles forskningsinformasjon med god kvalitet og fullstendighet slik at den kan brukes i nasjonal statistikk og styring, til institusjonenes egne formål, og for å sikre forskningskvalitet ved overgangen til åpen publisering.

Utvalgets prinsipielle synspunkt er at det å innføre eller opprettholde en resultatbasert indikator må kunne begrunnes med at indikatoren har en klar positiv effekt på de resultatene man ønsker å styrke. Det vil f.eks. si at en publiseringsindikator faktisk må kunne bidra til økt publisering hvis den skal opprettholdes. Utvalget har tidligere i dette kapittelet pekt på at det er uheldige sideeffekter ved resultatbaserte budsjetteringssystemer som nytten av indikatorene må vurderes opp mot. Etter utvalgets oppfatning er det derfor ikke alene et tilstrekkelig argument for å opprettholde en indikator at den har positive sideeffekter i form av å bidra til gode data og statistikk. Dette er eksempel på målforskyvning fra det opprinnelige formålet med resultatbaserte indikatorer.

Utvalget mener likevel at det er viktig at det opprettholdes en god oversikt over de vitenskapelige publikasjonene i Norge selv om publiseringsindikatoren blir fjernet fra den resultatbaserte uttellingen for universiteter og høyskoler. Det er en mulig risiko for at datakvaliteten blir lavere når statistikken ikke har en regelstyrt økonomisk konsekvens. Utvalget mener denne risikoen ikke bør overdrives, og anser at både institusjonene og forskerne har interesser av en god og samlet oversikt over den vitenskapelige produksjonen. Departementet bør imidlertid opprettholde rapporteringskravene for vitenskapelige publikasjoner, følge med på datakvaliteten og eventuelt ta opp dette i etatsstyringsdialogen.

⁴¹ The San Francisco Declaration on Research Assessment, <https://sfdora.org/>

En positiv sideeffekt av arbeidet med publiseringsindikatoren er at det er bygget opp arenaer for faglig diskusjon om kvaliteten på ulike publiseringskanaler. En rekke faglige komitéer er virksomme med å «røkte» listene over godkjente publiseringskanaler for den norske publiseringsindikatoren, noe som gir viktig kvalitetssikret informasjon om forskning til hele samfunnet. En del av motivasjonen for å delta i komitéene er trolig knyttet til inndelingen av de mest prestisjefylte kanalene i nivå 2, som vil ha liten relevans uten den resultatbaserte uttellingen. Indikatoren brukes også i finansieringsmodellene for forskningsinstituttene og forskningstilskuddet til de regionale helseforetakene, men det er i hovedsak forskere fra universiteter og høyskoler som deltar i fagorganene under Det nasjonale publiseringsutvalget. Av medlemmene oppgitt på nettsidene er 9 prosent fra helseforetak og 4 prosent fra instituttsektoren. I lys av at dagens inndeling i nivå 2 kun vil ha direkte relevans for disse sektorene dersom indikatoren fjernes i UH-sektoren, kan det ikke uten videre forventes at forskere fra universiteter og høyskoler vil være motivert til å bidra i dugnaden med å vedlikeholde dagens inndeling i to nivåer. Regjeringen bør derfor vurdere om nivåinndelingen i publiseringsindikatoren for de øvrige sektorene bør justeres, og ev. erstattes av en vekting basert på artikkelsiteringer.

Kunnskapsdepartementet bør også gå i dialog med Det nasjonale publiseringsutvalget og andre relevante aktører for å sikre at arbeidet med kvalitetssikrede registre over vitenskapelige publiseringskanaler videreføres på en god måte fremover dersom publiseringsindikatoren fjernes fra den resultatbaserte uttellingen. Mens avgrensningen av godkjente vitenskapelige publiseringskanaler har høy relevans også uten den økonomiske uttellingen, er inndelingen i nivå 2 mindre relevant. En mulig utvikling fremover kunne være å innrette virksomheten i fagorganene i større grad mot fagmiljøenes egne behov, i stedet for behovene knyttet til finansieringssystemet. Det kan blant annet innebære en større vektlegging av den redaksjonelle kvaliteten i tidsskriftene og nytten for forskerne, og en større differensiering av kvalitetsnivåer.

Når det gjelder studiepoengindikatoren, mener utvalget at fordelene overstiger ulempene. Innspillene til utvalget tyder på at den også har bred støtte i sektoren. Indikatoren supplerer de øremerkede tildelingene for å øke utdanningskapasiteten, og gir samtidig insentiver til å opprettholde dagens aktivitet. Indikatoren fungerer på tvers av alle institusjoner. Den legger lite press på den enkelte ansatte, og gir dermed mindre risiko for uintenderte effekter. Utvalget vurderer blant annet at indikatoren ikke medfører en kontinuerlig senkning av de faglige standarder for å øke gjennomføringen av studiepoeng.

Utvalget mener også at doktorgradsindikatoren bør videreføres. Indikatoren har klare paralleller til studiepoengsindikatoren ved at den er med på å finansiere økt kapasitet i doktorgradsutdanningen. I tillegg bidrar doktorgradsindikatoren positivt til forskningen. Den resultatbaserte tildelingen for avlagte doktorgrader spiller også en rolle for samarbeidet mellom gradgivende universiteter og helseforetakene og instituttsektoren.

Utvalget mener kandidatindikatoren bør fjernes. En av oppgavene for gjennomgangen er å vurdere hvordan det kan bli mer attraktivt for universiteter og høyskoler å tilby videreutdanning. Selv om det ikke er grunn til å konstatere at indikatoren har ført til en reduksjon i tilbudet, er det uheldig at den er utformet på en måte som gir ulike insentiver for å tilby gradsgivende og ikke-gradsgivende tilbud. Både innenfor og utenfor sektoren skaper det usikkerhet om både regjeringens og institusjonenes prioriteringer for videreutdanningstilbudene.

Utvalget mener at det i lys av føringene i styringsmeldingen om å redusere omfanget av ulike virkemidler som er rettet mot samme mål og om å vurdere varigheten av virkemidler etter behov, at utvekslingsindikatoren er overflødig som insentivvirkemiddel.

Utvalget mener for øvrig at det ikke bør innføres indikatorer knyttet til formidling, arbeidslivsrelevans eller innovasjon/kommersialisering. Dette er oppgaver som er en del av samfunnsoppdraget for universiteter og høyskoler og som institusjonene må kunne følge opp uten at det innføres egne indikatorer. Utvalget mener at flere indikatorer ytterligere vil hindre ønskelige tilpasninger til lokale forhold og politiske prioriteringer.

Utvalget mener at utfordringene ved studiepoengindikatoren og finansieringskategoriernes påvirkning på institusjonenes styring er reelle. En reduksjon i antallet kategorier kan trolig redusere problemene knyttet til at kategoriene oppfattes som gitte kostnadsnivåer for de ulike studietilbudene. Rammefinansieringen og det utstrakte ansvaret for institusjonsledelsene til å disponere denne er et grunnprinsipp i styringspolitikken og avgjørende for institusjonenes utvikling. Anmodningsvedtaket om å gå gjennom finansieringskategoriene for å sikre riktig finansiering av utdanninger etterspurt i arbeidsmarkedet må følges opp gjennom å redusere hindringene som kategoriene utgjør for institusjonenes egen disponering, ikke en utvikling hvor departementet i større grad bestemmer hva som er de «riktige» kostnadene for bestemte utdanninger på tvers av institusjoner. En bedret dialog mellom departementet og institusjonene om institusjonenes eget ansvar for å dimensjonere utdanningene, som varslet i styringsmeldingen, kan være til hjelp for at institusjonene utnytter det handlingsrommet de faktisk har. Utvalget registrerer videre at

studentorganisasjonene er opptatt av at finansieringskategoriene i større grad speiler de reelle kostnadene ved ulike studieprogram.

Utvalget anbefaler at antallet finansieringskategorier reduseres fra seks til 2-4, og at systemet evalueres etter en viss tid. Videre foreslår utvalget at departementet går i dialog med sektoren og studentene om den konkrete inndelingen. Justeringene i satsene må da også ta hensyn til videreutdanninger og fleksible utdanningstilbud. Ved tildeling av studieplasser til opprettelse av helt nye tilbud bør det tas utgangspunkt i det som vurderes å være de reelle kostnadene. Ved utvidelse av eksisterende studietilbud, benyttes finansieringskategoriene.

4.7 Utviklingsavtaler

4.7.1 Utviklingsavtaler – det sentrale virkemidlet for differensiering og mangfold

I henhold til mandatet har utvalget vurdert finansiering i sammenheng med andre styringsvirkemidler. Utvalget har videre tatt utgangspunkt i det overordnede målet for styringspolitikken som skissert i styringsmeldingen. Det vil si at styringspolitikken skal gi institusjonene større handlingsrom, tillit og ansvar. Styringspolitikken skal gi grunnlag for et transparent og forutsigbart styringssystem som gir institusjonene tydelige rammer, og der politikken omsettes til god styringspraksis ved å styre dialogbasert, differensiert, strategisk og kunnskapsbasert.

Utvalget har vurdert (se kap. 4.6.3) at finansieringssystemet, som er felles for alle universiteter og høyskoler, trekker institusjonene i samme retning.

Finansieringssystemet er slik sett ikke et styringsvirkemiddel som på en god måte alene fremmer differensiering og mangfold i sektoren.

Også Hægeland-utvalget vurderte at det var behov for virkemidler for differensiering og mangfold i sektoren. Gruppen skrev i sin rapport i 2015 at summen av departementets styringsvirkemidler sto i fare for å bidra til en mer homogen sektor i fremtiden. En ordning med institusjonsvise utviklingsavtaler ble derfor foreslått som en motvekt til dette for å rette større oppmerksomhet mot de ulike institusjonenes forutsetninger, profil og behov. Hægeland-utvalget foreslo videre å knytte en andel av rammebevilgningen til måloppnåelse i utviklingsavtaler mellom departementet og institusjonene.

Utviklingsavtaler er nå på plass mellom departementet og den enkelte institusjon, men uten at det er knyttet finansiering til avtalene. Kunnskapsdepartementet har igangsatt

prosessen med å revidere avtalene, med mål om at nye avtaler for neste periode skal tre i kraft i 2023 for perioden 2023–2026. Styringsmeldingen sier at:⁴²

Utviklingsavtalene har som formål å bidra til høy kvalitet og en mangfoldig sektor gjennom tydelige institusjonsprofiler og bedre arbeidsdeling. En mangfoldig universitets- og høyskolesektor kjennetegnes av ulike og komplementære institusjoner med faglige profiler som bygger på egne fortrinn. Mangfold kan forsterke mobilitet, samarbeid og arbeidsdeling mellom institusjoner og bidra til fornyelse og omstilling i sektoren. Variasjon og mangfold er også et utslag av regionale ulikheter i arbeids- og næringslivets behov for kunnskap og kompetanse. Mer differensiert styring gjennom utviklingsavtalene skal bidra til å ivareta og utvikle institusjonenes samfunnsoppdrag knyttet til ulike regionale og lokale behov. Videre vil utviklingsavtalene kunne gi en tydeligere ramme for å håndtere særskilte utfordringer både for sektoren som helhet og for den enkelte institusjon. Avtalene vil blant annet kunne benyttes for å følge opp institusjonenes dimensjonering av utdanningstilbudet for å møte nasjonale og regionale kompetansebehov. (s. 53)

Ifølge styringsmeldingen skal det ikke knyttes finansiering til de reviderte avtalene:

Utviklingsavtalene er ikke ment som et finansieringsvirkemiddel. I tråd med prinsippene om mer differensiert og dialogbasert styring anser departementet det som lite hensiktsmessig å legge opp til nok et indikatorbasert virkemiddel som risikerer å motvirke intensjonen om et mindre komplekst styringssystem. Videre kan økonomiske insentiver bidra til at institusjoner setter mindre ambisiøse mål, og dermed ha liten effekt på utviklingen for sektoren samlet sett. Målene og parameterne vil ikke være de samme på tvers av institusjonene, og kriteriene for evaluering vil dermed kunne mangle legitimitet som grunnlag for ressursfordelingen mellom institusjonene. Institusjonene skal styres ut fra egne forutsetninger og muligheter, og utviklingsavtalene vil få en mer sentral plass i styringssystemet uten at det knyttes finansiering direkte til måloppnåelsen til hver institusjon. (s. 53–54)

I løpet av 2022 skal det inngås nye utviklingsavtaler mellom Kunnskapsdepartementet og de statlige universitetene og høyskolene som skal gjelde fra og med 2023. Som en del av prosessen skal nye sektormål og et oppdatert rammeverk for utviklingsavtalene etableres.⁴³

⁴² [Meld. St. 19 \(2020–2021\)](#) *Styring av statlige universiteter og høyskoler*.

⁴³ «Nye utviklingsavtaler for universitetene og høyskolene», Kunnskapsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/tema/utdanning/hoyere-utdanning/nye-utviklingsavtaler-for-universitetene-og-hoyskolene/id2874690/>

Utvalgets vurdering og anbefaling

Utvalget vurderer i denne rapporten ulike modeller for endret finansiering av universiteter og høyskoler, som uavhengig av modell innebærer færre resultatbaserte indikatorer enn i dagens finansieringssystem. Utvalget mener en viktig forutsetning for et slikt grep er at styringen forsterkes gjennom andre styringsvirkemidler. I den sammenheng mener utvalget at utviklingsavtalene står i en særstilling, og at utviklingsavtaler i årene fremover må bli det sentrale virkemidlet for differensiering og mangfold i sektoren samt for etatsstyringen av hver enkelt institusjon.

Utviklingsavtalene kan også omfatte resultatbaserte indikatorer med utgangspunkt i behovene ved den enkelte institusjon. Etter utvalgets oppfatning må utviklingsavtalene fungere på en tyngre måte enn de gjør i dag. Utvalget mener dette gjør det nødvendig å vurdere om det på en eller annen måte skal knyttes finansiering til avtalene.

Finansiering knyttet til mål og resultater i utviklingsavtalen vil kunne øke sannsynligheten for at målene i avtalen vil bli nådd.

Dagens utviklingsavtaler har i stor grad blitt til gjennom en prosess hvor de er bygget opp nedenfra, fra institusjonene selv. Utvalget mener det er viktig at utviklingsavtalene utarbeides med medvirkning av ansattes organisasjoner og av studentorganisasjonene. Dersom avtalene skal fungere godt, mener utvalget at departementet må vurdere hvordan utviklingsavtalene for den enkelte institusjon passer inn i en helhet for sektoren. Avtalene må samlet sett bidra til å nå målene for sektoren.

Utvalget mener langtidsplanen for forskning og høyere utdanning bør trekke opp de langsiktige målene og rammene for utviklingen av universitets- og høyskolesektoren. Summen av utviklingsavtalene og etatsstyringen av virksomhetene må bidra til gjennomføringen av planen.

4.7.2 Utviklingsavtaler og finansiering

Utvalget har vurdert følgende alternativer for finansiering knyttet til utviklingsavtalene:

1 Tillegg eller kutt i basisbevilgningen basert på en evaluering av resultatene

Dette alternativet innebærer at det gjøres en evaluering av resultatene etter f.eks. 4 år. For at evalueringene skal ha bred legitimitet bør de gjøres av en ekstern komite (*peer review*) med internasjonal deltakelse. God måloppnåelse gir økte rammetildelinger, f.eks. med 0-2 prosent, mens lav måloppnåelse gir et tilsvarende kutt i rammetildelingen. Hvis evalueringen av resultatene skal skje innenfor uendrede budsjettammer, må summen av økte og reduserte rammer være et nullsum-spill.

Noen land har hatt lignende innretninger. Et eksempel er Nederland, som har valgt å gå bort fra denne modellen i de utviklingsavtalene som gjelder pr. nå. Utvalget har kommet til samme konklusjon som styringsmeldingen for dette alternativet. Det vil kunne motvirke intensjonen om et mindre komplekst styringssystem. I tillegg vil det kunne være utfordrende å skape legitimitet knyttet til en evaluering av det mangfold av mål som vil inn i utviklingsavtalene. Utvalget vil ikke anbefale dette alternativet.

2 Tildele friske strategiske midler knyttet til gjennomføring av utviklingsavtalene

Dette alternativet innebærer at institusjonene får økte budsjettrammer som knyttes til gjennomføringen av målene i utviklingsavtalen. Det vil kunne øke sannsynligheten for at målene nås og departementet kan nytte utviklingsavtalene som virkemiddel for å bidra til ny og utvidet aktivitet, for eksempel økt studiekapasitet. Finlands modell for finansiering har elementer som delvis ligner dette alternativet. En ulempe ved dette alternativet er at det kan endre rammene rundt inngåelsen av utviklingsavtalene. Et sentralt premiss for utviklingsavtalene har vært at de ikke har vært en arena for budsjettforhandlinger og at de handler om hvordan institusjonene best kan utvikle seg innenfor eksisterende budsjettrammer. Åpnes det for at utviklingsavtalene kan utløse tilleggsbevilgninger, blir det en betydelig risiko for at institusjonene fremmer mange forslag som er avhengig økte rammer for å kunne gjennomføres, og at den edrueligheten som ligger i dagens system blir borte. Videre må da prosessen rundt inngåelse av avtalene legges opp på en måte som gjør at de må avstemmes med budsjettprosessen, dersom departementet er avhengig av nye midler for å kunne inngå avtaler.

På den andre siden er det opp til departementet å definere hvordan prosessen rundt inngåelse av avtalene skal være, og sammen med institusjonene vurdere innholdet i avtalene slik at summen av avtalene med den enkelte institusjon gir god helhet i sektoren. Departementet kan dermed sørge for å begrense i hvor stor grad prosessen rundt utviklingsavtalene ender opp som et spill om budsjettmidler.

3 Strategiske midler til gjennomføring av utviklingsavtalen gjennom øremerking av deler av rammebevilgningen

Dette alternativet innebærer at en del av den eksisterende rammebevilgningen øremerkes til gjennomføring av utviklingsavtalen. Øremerkingen må skje som en del av dialogen mellom virksomhetene og departementet om fastsettingen av avtalen. Dette vil innebære en forpliktelse for institusjonene til å avsette midler til gjennomføring av avtalen, noe som kan øke sannsynligheten for at målene i avtalen nås. At dette blir et tema i utviklingsavtalen, kan gi økt styrke til institusjonenes arbeid for å finne slike

midler. Behovet for slike øremerkinger i utviklingsavtalene må skje på basis av en konkret vurdering fra institusjonenes side i den enkelte avtale og det er ikke hensiktsmessig med en fast mal for hvordan dette skal gjøres. Denne modellen kan minne om den som Nederland har pr. i dag, hvor midler er lagt inn som faste midler i rammen, og hvor institusjonene etter dialog med departementet om avtalen og innenfor noen konkrete tematiske områder kan velge hva som skal være innholdet og hva som skal satses på. Også Finland har en modell med elementer som kan ligne dette alternativet.

4 Løsere kobling mellom finansiering og utviklingsavtaler

Alternativene diskutert over innebærer et mer eller mindre mekanisk forhold mellom penger og utviklingsavtalene. Utviklingsavtaler og finansiering kan imidlertid ses i sammenheng på en mindre forpliktende måte. Gjennom politiske prioriteringer i de årlige budsjettene, vil det alltid være slik at det er ønskelig å bevilge penger til konkrete formål, enten gjennom omprioriteringer eller gjennom friske midler. Eksempler på det kan være midler til økt studiekapasitet, til desentralisert utdanning, til profesjonsutdanninger, til videreutdanninger, for å nevne noen sentrale tema som dette utvalget har vektlagt i sine vurderinger. Når midler skal fordeles, kan utviklingsavtalene være ett av flere elementer som fungerer som en kilde for de vurderingene departementet gjør av hvem som skal få midler. De institusjonene som gjennom utviklingsavtalene har klare profiler innenfor et område, og ønsker å satse på dette området, vil det da være særlig aktuelt å vurdere å tildele midler til. Dette uten at det er noen automatikk mellom hva som står i en utviklingsavtale og eventuelle midler i senere budsjettår.

Utvalgets vurdering og anbefaling

Utvalget mener at finansiering knyttet til utviklingsavtalene er nødvendig for å at de skal fungere som et godt styringsvirkemiddel. Utvalget er imidlertid kjent med at prosessen med å utarbeide utviklingsavtaler for neste periode (fra 2023) er i gang og at den i stor grad vil bli fullført innen utvalgets anbefalinger er vurdert og eventuelle endringer i finansieringen for universiteter og høyskoler blir implementert.

Utvalget er innforstått med at det å skulle innføre finansiering knyttet til avtalene som inngås med virkning fra 2023 vil være krevende med tanke på å få vurdert dette i sammenheng med øvrige endringer i finansieringen av universiteter og høyskoler. En mulighet er å forlenge dagens avtaler med ytterligere ett år, slik at de nye avtalene ikke trer i kraft før 2024.

Utvalget vil anbefale at departementet senest knytter finansiering til avtalene ved neste revisjon og viser til alternativene 2, 3 og 4, eller en kombinasjon av disse, som er omtalt ovenfor. Utvalget fraråder alternativ 1, blant annet på grunn av negative erfaringer med lignende alternativer i andre land og flere uheldige prinsipielle sider ved alternativet. Utvalget mener alternativene 2-4 bør vurderes nærmere av departementet. Her er det flere eksempler fra andre land som kan tjene som gode utgangspunkt for vurdering av alternativene.

Utvalget vil også oppfordre departementet til å vurdere om det er mulig å introdusere en kobling mellom de nye avtalene fra 2023 og finansiering av disse, underveis i avtaleperioden selv om det ikke er en slik kobling fra starten. Det kan være ulike måter å støtte opp under avtalene på gjennom de alternativene for finansiering som har en løsere kobling til finansiering.

5 Forslag til nytt system for resultatbasert uttelling

Utvalget anbefaler at systemet for resultatbasert uttelling forenkles til å kun omfatte indikatorer for gjennomførte studiepoeng og avlagte doktorgrader. Anbefalingen må sees i lys av vurderingene og anbefalingene i kap. 4, blant annet knyttet til at utviklingsavtalene gis en tyngre rolle i styringen av sektoren. For alle indikatorer som foreslås fjernet (utveksling, kandidater, publisering og eksterne inntekter), legger utvalget til grunn at det ikke inndras midler som følge av endringen.

Anbefalingen innebærer en avvikling av systemet med en regelstyrt omfordeling innenfor en lukket ramme. Vurderinger knyttet til både konsekvensene av en slik omfordeling og indikatorene i dagens system er gitt i kap. 4.

Utvalget har lagt stor vekt på de styringsmessige fordelene med en forenkling av systemet for resultatbasert uttelling. Forslaget gjør det tydelig at systemet ikke signaliserer at noen av universitetene og høyskolenes ulike oppgaver og resultater er viktigere enn andre. Systemet er et virkemiddel for å fordele midlene til utdanningskapasiteten mellom institusjonene på en hensiktsmessig måte, og gir samtidig et insentiv til å øke gjennomføringen i utdanningene.

Generelle signaler om regjeringens problemforståelse, mål og prioriteringer vil måtte gis i andre kanaler (fellestekst i tildelingsbrev, strategier eller meldinger). Utviklingsavtalene vil være hovedkanalen for å sette mål for de enkelte institusjonene. Dette vil legge til rette for en tydeligere styringsdialog som gir klarere oversikt over det samlede bildet av regjeringens prioriteringer og reelle forventninger til de enkelte institusjonene og for helheten og mangfoldet i sektoren. Et betydelig forenklet system vil videre redusere risikoen for at de resultatbaserte indikatorene blir oppfattet som de «egentlig» prioriterte målene uavhengig av den øvrige styringsdialogen, siden disse indikatorene har fått tilknyttet finansiering.

Utover indikatoren for avlagte doktorgrader, som både inneholder et viktig forskningselement og er viktig for rekrutteringen til forskning, innebærer ikke utvalgets forslag noen egne indikatorer for forskning. Dette er ikke bygget på en vurdering av at utdanning er viktigere enn forskning eller at balansen fremover bør endres i retning av mer vekt på undervisning. Anbefalingen er bygget på at utdanningsaktiviteten er bedre egnet for en generell regelstyrt fordeling av midler mellom institusjonene som skal ligge fast over lang tid. På forskningssiden utgjør uansett tildelingen av midler basert på fagfellevurderte søknader den viktigste mekanismen for å ivareta en dynamikk i ressursfordelingen som legger vekt på høy kvalitet.

Forslaget fra utvalget gjelder den resultatbasert uttellingen gjennom institusjonenes rammebevilgninger. Institusjoner som har opprettet egne insentivsystemer som er beregnet på å gi belønninger og stimulere motivasjonen til de ansatte, kan videreføre disse uavhengig av det nasjonale systemet. Forslaget vil kunne innebære at slike lokale systemer får en større legitimitet, ved at det er tydeliggjort at de er innført på institusjonenes eget ansvar, og at de kan utformes lokalt med utgangspunkt i mål og strategier ved den enkelte institusjon.

Av mandatet går det frem at regjeringen ønsker å øke basisfinansieringen av institusjonene. Utvalget oppfatter dette som et ønske om å redusere hvor stor del av rammebevilgningen som er utsatt for resultatbasert uttelling. Utvalget legger til grunn at fjerningen av kandidatindikatoren gir rom for å øke den resultatbaserte uttellingen for 60-studiepoengenheter tilbake til 40 prosent av summen av satsen for studieplasstildeling og satsen for den resultatbaserte uttellingen, slik den var før kandidatindikatoren ble innført i 2017. Ved å fjerne de øvrige indikatorene vil ikke det samlede bevilgningsnivået bli endret, men den såkalte basisdelen vil øke. Basisdelen er den delen av bevilgningen som ikke potensielt vil kunne bli berørt av den resultatbaserte uttellingen, og utgjorde 66 prosent av den samlede bevilgningen på sektornivå i 2022. Dersom utvalgets forslag gjennomføres, ville basisdelen utgjort ca. 70 prosent i 2022.

I anbefalingen om å videreføre studiepoeng- og doktorgradsindikatoren har utvalget lagt vekt på at disse er transparente, gjelder i stor grad på tvers av alle institusjoner, og har lav risiko for uønskede tilpasninger eller målforskyvninger. Innspillene til utvalget har også vist at det er sterk støtte for å opprettholde studiepoengindikatoren i sektoren. Utvalget mener at systemet bidrar til en effektiv ressursbruk gjennom å belønne full kapasitetsutnyttelse og kanalisere midler til institusjoner som kan utvide kapasiteten på en effektiv måte. Fjerning av den resultatbaserte uttellingen vil også kunne innebære en betydelig risiko for at institusjonene reduserer utdanningskapasiteten, særlig for de studieplassene som er opprettet med sikte på å finansieres gjennom den resultatbaserte uttellingen.

Med doktorgradsindikatoren vil systemet omfatte alle nivåene av universitets- og høyskoleutdanning. Utvalget har også lagt vekt på at doktorgradsindikatoren er positiv for samarbeidet mellom gradsgivende institusjoner og andre institusjoner i forskerutdanningen.

Nærmere om forslaget

For å ivareta bredere hensyn enn dagens studiepoengindikator gjør, foreslås noen endringer:

- For å motvirke de negative konsekvensene med tanke på styring og institusjonenes ansvar og handlingsrom, reduseres antallet kategorier fra 6 til 2-4.
- En tydeliggjøring av at både kapasitet i videreutdanninger og kapasitet for fleksible og desentraliserte tilbud må finansieres på samme måte som øvrig utdanningskapasitet, dvs. med midler til studieplasser til institusjonene, med samme kategorier som studiepoengsindikatoren for øvrig.

Studiepoengindikatoren kan også gis en særskilt uttelling for videreutdanning i studiepoengindikatoren, se omtale i avsnitt 4.3.

Siden en fullført grad er særskilt relevant for doktorgradskandidater, og det ikke finnes samme utfordring med å balansere mellom gradsgivende og ikke-gradsgivende utdanning på doktorgradsnivå, foreslås det å videreføre dagens innretning hvor uttellingen for forskerutdanningen skjer på bakgrunn av fullførte grader.

Andre alternativer som er vurdert

Utvalget har vurdert flere alternative indikatorer for forskning i systemet. Et sentralt mål for en slik indikator ville være at den tydelig belønner forskning av høy kvalitet og stimulerer til kvalitetsutvikling, med mindre uønskede virkninger og med større effekt enn andre virkemidler. Ved siden av dagens indikatorer har utvalget blant annet vurdert alternativer som også tar hensyn til i hvilken grad de vitenskapelige publikasjonene siteres av andre forskere, og indikatorer for internasjonalt forskningssamarbeid eller samarbeid med ledende miljøer. Utvalget har imidlertid ikke funnet noen alternative indikatorer for forskning som på en god måte tilfredsstillere kriteriene. Ingen kjente og praktiserbare indikatorer vil reflektere den reelle forskningskvaliteten fullt ut, og det vil være stor usikkerhet om i hvilken grad de stimulerer til reell kvalitetsutvikling fremfor taktiske tilpasninger til målemetodene. Utvalget anbefaler derfor at politikken for å stimulere til kvalitetsutvikling i det enkelte forskningsmiljø ikke baseres på regelstyrte økonomiske insentiver i rammebevilgningen.

Videre ville et system med selv en svært treffende indikator for forskning fortsatt dekke store deler av institusjonenes oppdrag, men ikke alt. Det ville gitt en risiko for at systemet likevel ville oppfattes som en slags verdivurdering, ved at utdanning og forskning oppvurderes sammenlignet med formidlings- eller innovasjonsaktiviteter, og

dermed redusere noe av fordelene ved den klare forenklingen av systemet som utvalget anbefaler.

Utvalget har også vurdert om dagens modell for resultatbasert uttelling bør fjernes helt jf. vedlegg 4. Utvalget har lagt dette alternativet til side, blant annet fordi indikatorene for utdanningskapasiteten ikke er vurdert å ha tungtveiende negative virkninger, og fordi utvalget mener det er uhensiktsmessig å fjerne dynamikken knyttet til den resultatbaserte uttellingen ved studiepoengindikatoren og budsjetteffekten av dette.

6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Ifølge mandatet skal forslagene fra utvalget kunne gjennomføres innenfor gjeldende budsjетtrammer, og ta hensyn til mulighetene for at bevilgningene fremover også kan bli økt eller redusert. Utvalget legger til grunn at «innenfor gjeldende budsjетtrammer» også omfatter videreføring av åpne rammer for resultatbaserte tildelinger som gir økte budsjetter ved økt produksjon. Utvalget mener videre at fjerning av kandidatindikatoren med åpen ramme og samtidig økning av den resultatbaserte uttellingen knyttet til studiepoeng tilbake til nivået før kandidatindikatoren ble innført, også må oppfattes som å være innenfor gjeldende budsjетtrammer.

Utviklingsavtalene og finansiering

Utvalget anbefaler at departementet knytter finansiering til utviklingsavtalene senest ved neste revisjon. Hvorvidt dette utløser et behov for økte budsjетtrammer, avhenger av hvilken modell for finansiering som eventuelt velges.

Endringer i indikatorene for den resultatbaserte uttellingen

Utvalget foreslår at flere indikatorer for den resultatbaserte uttellingen avvikles: utveksling, uteksaminerte kandidater, publisering og eksterne inntekter (EU, Norges forskningsråd/regionale forskningsfond og andre bidrags- og oppdragsinntekter). Utvalget legger til grunn at det ikke inndras midler i forbindelse med endringene. Hvis dette gjennomføres med virkning fra budsjетåret 2024, vil delen av bevilgningen i 2023-budsjettet som er resultatutsatt for de aktuelle indikatorene bli videreført i 2024-budsjettet justert for pris- og lønnsstigningen. Forslaget innebærer med andre ord en økning av andelen i rammebevilgningen som ikke er resultatutsatt og ingen omfordeling mellom institusjonene i omleggingsåret.⁴⁴ Det betyr også at eventuelle økte resultater på institusjonsnivå for disse indikatorene ikke vil gi økte fremtidige budsjетtrammer og motsatt vil lavere resultater heller ikke gi reduserte budsjetter.

Forholdet til andre sektorer

Fra enkelte hold har det vært hevdet at BOA-indikatoren bidrar til at universiteter og høyskoler går inn i oppdragsmarkedet for forskningsinstituttene. Utvalget har ikke

⁴⁴ For EU-indikatoren kan det være ganske store svingninger i uttellingene mellom år. Hvis svingene er urimelig store, kan departementet vurdere en kompensasjon for fjerningen av indikatoren som baserer seg på et gjennomsnitt av resultatene f.eks. de tre siste årene

vurdert dette spørsmålet nærmere, men registrerer at en avvikling av BOA-indikatoren i prinsippet vil redusere insentivene for universiteter og høyskoler på dette området.

Systemet for den statlige grunnbevilgningen til forskningsinstitutter og for fordelingen av Helse- og omsorgsdepartementets øremerkede tilskudd til forskning til de regionale helseforetakene benytter også publiseringsindikatoren og indikatorer for doktorgrader og eksterne inntekter. I tillegg til at uttellingen beregnes på litt ulik måte, virker disse også i et annet styringsregime enn for universiteter og høyskoler, og utvalget har ikke tatt stilling til bruken av indikatorene i finansieringen for disse sektorene.

Utvalget vurderer at de foreslåtte endringene ikke vil ha negativ innvirkning på samarbeidet med andre sektorer, som institutter eller helseforetak. En fjerning av publiseringsindikatoren vil redusere et disinsentiv for samarbeid, ved at indikatoren i dag gir høyere uttelling for publikasjoner uten nasjonalt samforfatterskap.

Finansieringskategoriene

Utvalget foreslår at antallet finansieringskategorier reduseres fra 6 til 2-4. Dette kan gjennomføres innenfor en budsjettneøytral ramme.

Videreutdanning og desentralisert og fleksibel utdanning

Utvalget foreslår at økt kapasitet innenfor videreutdanning og fleksible/desentraliserte tilbud finansieres over rammebevilgningen som øvrig utdanningskapasitet. Behovet for økte budsjetter vil avhenge av ambisjonsnivået til regjeringen.

Omstilling og tilpasning

Forslagene fra utvalget vil ha enkelte administrative konsekvenser. Mange av institusjonene har interne budsjettfordelingsmodeller som viderefører elementer fra den resultatbaserte finansieringen. Disse budsjettmodellene vil sannsynligvis bli justert hvis utvalgets forslag blir gjennomført. Forhåpentligvis vil det gi institusjonene en anledning til å vurdere om de skal etablere egne interne insentivstrukturer.

7 Vedlegg

Vedlegg 1 Dagens finansiering av universiteter og høyskoler

Noen overordnede trekk ved dagens finansiering og styring av universitetene og høyskolene er nylig beskrevet i [Meld. St. 19 \(2020–2021\) Styring av statlige universiteter og høyskoler](#), og utfyller denne beskrivelsen.

7.1 Samlet fordeling på finansieringskilder

De samlede driftsinntektene til universiteter og høyskoler med finansiering fra Kunnskapsdepartementet var 51,6 mrd. kroner i 2020. Av denne totalen utgjorde rammebevilgningen fra Kunnskapsdepartementet 76 prosent. I 2022 er denne samlet på 41,5 mrd. kroner, hvorav 5 prosent er fordelt på 15 private høyskoler og resten på 21 statlige institusjoner. Andelen til de private høyskolene har økt forholdsvis jevnt fra 3 prosent for 20 år siden.

Tabell 7.1 viser fordelingen over tid på ulike inntektstyper på sektornivå for de statlige og private lærestedene separat. Kategorien «annet» omfatter inntekter utenom bevilgninger og inntekter fra bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet. Dette omfatter blant annet egenbetaling fra kursdeltakere og studenter, salg av eiendom og utstyr, pasient- og museumsinntekter, laboratorietjenester mv. Fordelingen har vært forholdsvis stabil over tid. UH-sektoren har økt sin andel av tildelinger fra Forskningsrådet, med en gjennomsnittlig realvekst på 3,6 prosent i perioden 2007 til 2017, men forskningsrådsinntektene har utgjort en stabil andel av de samlede inntektene. Blant de statlige institusjonene har det særlig vært EU-inntektene som økt mest de siste ti årene, med en tredobling i nominelt beløp. Blant de private utgjør den statlige finansieringen i dag en noe høyere andel enn ti år tidligere.

Det er stor variasjon i fordelingen mellom ulike inntektstyper mellom de ulike institusjonene (jf. avsnitt 4.1 i rapporten). I figur 7.1 er andelen inntektstypene utgjør for hver institusjon vist med en prikk, og boksene viser medianen og første og tredje kvartil blant institusjonene. Alle de statlige er i overveiende grad finansiert av bevilgninger, men har ulikt nivå på og fordeling av bidrags- og oppdragsinntekter, hvor de mest forskningsintensive universitetene har høyere andeler fra Norges forskningsråd og fra EU. I 2019 utgjorde finansieringen fra Forskningsrådet hhv. 12, 11, 9, 13 og 7 prosent av

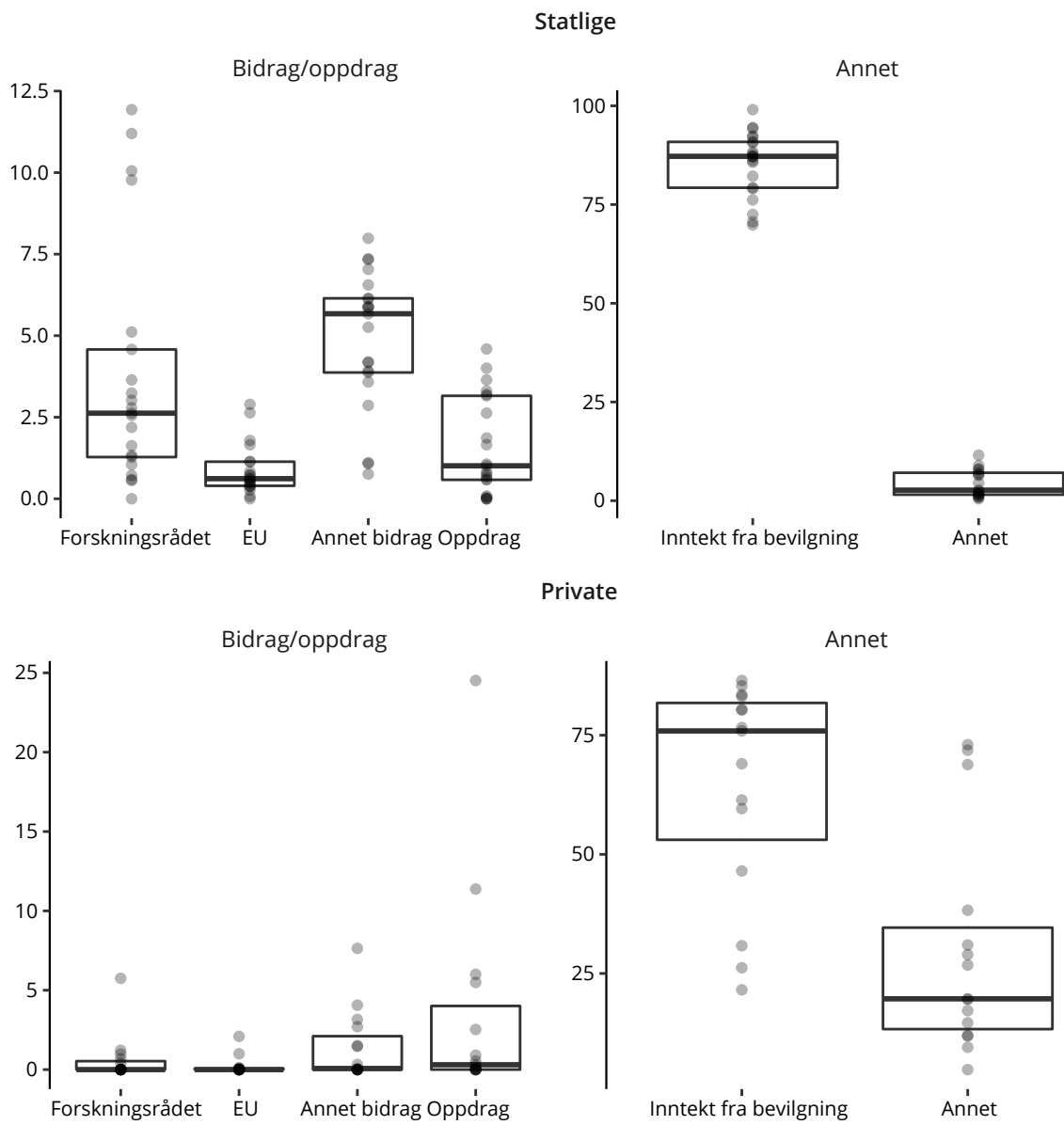
NTNU, UiO, UiB, NMBU og UiT sine driftsinntekter. Tilsvarende utgjorde Forskningsrådets andel fra 3 prosent og nedover av øvrige institusjoners driftsinntekter samme året. De fem nevnte universitetene mottar 88 prosent av Forskningsrådets tildelinger til sektoren. De øvrige universitetene henter rundt 6 prosent, mens høyskolene henter ut de resterende 6 prosentene. Universitetene er den klart største mottageren av midler fra Horisont 2020 (3, 1 mrd. kr), mens høyskolene mottar på sin side en veldig liten andel (96,8 mill. kr). UiO, NTNU og UiB mottar klart størst andel av tildelingene.

Blant de private er det store forskjeller mellom fordelingen av inntekter fra statstilskuddet og egenbetaling fra studenter. Noen har betydelige studieavgifter mens andre har en statlig finansiering omtrent på nivå med de statlige. Mange av de private høyskolene er små og har ingen eksterne forskningsinntekter.

Tabell 7.1 Inntektstyper ved statlige og private universiteter og høyskoler. 2007–2021. Prosent av totale driftsinntekter

	<i>Inntekt fra bevilgning</i>	<i>Norges forsknings råd</i>	<i>EU</i>	<i>Annet bidrag</i>	<i>Oppdrag</i>	<i>Annet</i>
<i>Statlige</i>						
2007–2009	79,0	7,5	0,7	6,6	1,4	4,8
2010–2012	79,7	6,9	0,8	6,2	2,0	4,4
2012–2014	79,9	6,6	0,9	6,1	1,9	4,7
2014–2016	78,9	7,0	1,1	5,8	1,7	5,4
2016–2018	78,7	7,5	1,3	5,3	1,7	5,5
2018–2020	78,8	7,4	1,5	5,7	1,7	4,9
2021–						
<i>Private</i>						
2010–2012	38,6	1,2	0,0	0,6	2,9	56,8
2013–2015	41,6	0,3	0,0	0,5	2,6	54,9
2015–2017	41,1	0,7	0,1	0,9	3,4	53,9
2017–2019	41,3	0,9	0,1	0,7	4,4	52,6
2019–2021	42,4	1,0	0,1	0,9	4,0	51,6

Figur 7.1 Fordeling av inntektstyper på institusjonsnivå. 2020. Prosent av totale driftsinntekter



7.2 Rammebevilgningen

Tabell 7.2 Institusjoner med rammebevilgning fra Kunnskapsdepartementet 2022, og totale driftsinntekter 2020. 1 000 kroner

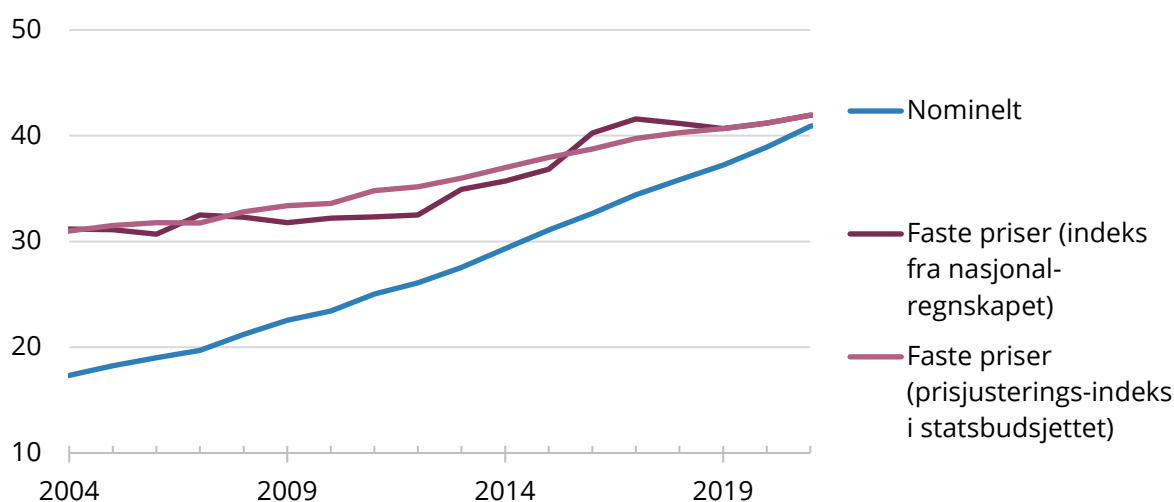
Kort- navn	Institusjon	Bevilgning	Drifts- inntekter
NTNU	Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet	7 332 023	9 864 005
UiO	Universitetet i Oslo	6 049 116	8 420 488
UiB	Universitetet i Bergen	3 967 520	5 038 721
UiT	Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet	3 647 822	4 411 916
OM	OsloMet – storbyuniversitetet	2 785 391	3 009 363
HVL	Høgskulen på Vestlandet	2 222 426	2 310 910
USN	Universitetet i Sørøst-Norge	2 107 810	2 250 841
UiS	Universitetet i Stavanger	1 847 940	2 013 548
UiA	Universitetet i Agder	1 638 108	1 754 012
NU	Nord universitet	1 592 596	1 620 574
NMBU	Norges miljø- og biovitenskapelige universitet	1 461 202	1 961 267
HINN	Høgskolen i Innlandet	1 356 228	1 433 737
HiØ	Høgskolen i Østfold	781 731	785 228
NHH	Norges handelshøyskole	580 794	616 499
HVO	Høgskulen i Volda	416 965	415 270
KHiO	Kunsthøgskolen i Oslo	382 427	376 083
NMH	Norges musikkhøgskole	315 287	306 926
HiM	Høgskolen i Molde, vitenskapelig høgskole i logistikk	311 986	288 187
NIH	Norges idrettshøgskole	237 771	291 738
AHO	Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo	226 762	225 905
SA	Samisk høgskole	99 343	119 815
VID	VID vitenskapelige høgskole	470 482	529 657
BI	Handelshøyskolen BI	422 734	1 691 787
HK	Høyskolen Kristiania	325 001	946 671
NLA	NLA Høgskolen	305 935	292 141
DMMH	Dronning Mauds Minne, Høgskole for barnehagelærerutdanning	148 956	160 769
LDH	Lovisenberg diakonale høgskole	137 831	131 613
MF	MF vitenskapelig høyskole for teologi, religion og samfunn	120 203	131 446
AHS	Ansgar høyskole for teologi, musikk og psykologi	32 150	31 491
BD	Barratt Due musikk institutt	29 802	70 142
BAS	Bergen Arkitekthøgskole	21 368	24 635
STH	Steinerhøyskolen	20 783	23 842
HLT	Høyskolen for ledelse og teologi	19 439	18 567
FIH	Fjellhaug Internasjonale Høgskole	16 883	23 569

HGut	Høgskulen for grønn utvikling	2 932	5 959
HFDK	Høyskolen for dansekunst	2 148	2 976

Utviklingen i rammebevilgningen

I perioden 2013 til 2021 har KDs rammebevilgning til institusjonene for sektoren samlet sett økt med 13,9 mrd. kroner nominelt. Det tilsvarer en realvekst på 15,3 prosent (5,5 mrd. kroner). De statlige institusjonene med høyest realvekst er UiS, OsloMet, HVL, UiA, HINN og USN. De med lavest realvekst er UiO, UiT, UiB, NMBU og NTNU.

Figur 7.2 Bevilgningen til universiteter og høyskoler under Kunnskapsdepartementet. 2000–2022. Mrd. kroner i løpende og faste priser



Note: Beløpene i faste priser er beregnet ut fra nasjonalregnskapets tall for konsumert statlig utdanning og ut fra de årlige faktorene departementet brukt i prisjusteringen av bevilgningen.

Tabell 7.3 Utviklingen i rammebevilgningen per institusjon. 2002–2022. Prosent av samlet bevilgning og gjennomsnittlig årlig realvekst i ulike perioder

	Andel av bevilgning			Årlig realvekst i perioden				
	2002	2012	2022	2002–2006	2006–2010	2010–2014	2014–2018	2018–2022
NTNU	18,5	17,9	17,7	4	1	2	2	0
UiO	18,1	16,7	14,6	3	1	1	1	0
UiB	11,4	10,3	9,6	2	1	1	2	0
UiT	9,8	9,1	8,8	3	1	2	1	1
OM	5,5	6,1	6,7	6	1	4	3	1
HVL	4,7	5,5	5,4	4	1	5	3	1
USN	4,8	4,9	5,1	3	2	4	2	1

UiS	3,2	3,8	4,5	7	3	3	6	2
UiA	3,5	3,5	4,0	3	1	3	5	1
NU	3,8	3,8	3,8	6	0	2	2	1
NMBU	3,4	3,6	3,5	5	2	4	0	1
HINN	2,8	2,9	3,3	3	2	4	3	2
HiØ	1,8	1,8	1,9	7	-1	3	2	2
NHH	1,3	1,4	1,4	6	1	2	1	3
HVO	1,1	1,0	1,0	4	0	3	1	1
KHiO	0,7	1,1	0,9	11	8	-1	0	-1
NMH	0,7	0,8	0,8	8	1	3	0	1
HiM	0,7	0,6	0,8	4	1	3	2	5
NIH	0,6	0,6	0,6	6	1	2	0	2
AHO	0,3	0,5	0,5	14	4	3	1	3
SA	0,2	0,3	0,2	7	11	1	2	-1
VID	0,8	0,9	1,1	5	3	3	3	6
BI	0,7	0,9	1,0	12	0	4	3	4
HK	0,2	0,4	0,8	0	5	5	7	8
NLA	0,4	0,5	0,7	3	2	2	6	9
DMMH	0,3	0,4	0,4	1	4	4	0	3
LDH	0,3	0,3	0,3	0	6	4	2	6
MF	0,2	0,3	0,3	5	4	1	3	4
AHS	-	0,0	0,1	.	1	1	5	13
BD	0,1	0,1	0,1	4	0	8	0	0
BAS	0,0	0,1	0,1	5	4	0	1	3
STH	0,0	0,0	0,1	3	1	-1	4	5
HLT	-	0,0	0,0	.	2	25	5	16
FIH	-	0,0	0,0	.	0	3	0	10
HGut	-	0,0	0,0	.	1	2	-6	1
HFDK	-	-	0,0	.	.	.	.	-1

Note: Tallene er basert på tildelinger med utgangspunkt i saldert budsjett. Den årlige realveksten for Høyskolen Kristiania i de ulike periodene er beregnet kun for de sammenslåtte institusjonene som hadde statstilskudd gjennom hele perioden. Realvekst for Høyskolen for dansekunst er fra 2020, som var første år med tilskudd for hele året. Tabellen justerer ikke for tekniske endringer, f.eks. midler som er overført til rammebevilgningen fra andre budsjettposter. I 2022 er det en betydelig teknisk endring med en reduksjon på 1,1 mrd. kroner knyttet til endringer i modellen for pensjonspremier for statlige virksomheter.

Den viktigste forklaringen på veksten i rammebevilgningene har vært prioriteringer av midler til studieplasser og rekrutteringsstillinger over flere år. Dette er midler som delvis gis til universitetene og høyskolene samtidig som påleggene om økt aktivitet gis. I tillegg kommer det resultatbaserte midler i påfølgende år som en funksjon av studiepoengproduksjonen og kandidatproduksjonen inkl. doktorgrader. En stor del av den økte produksjonen er kommet som en direkte følge av studieplasztildelinger over statsbudsjettet. Hoveddelen av økt studiepoengproduksjon for sektoren sett under ett,

om lag to tredjedeler, er på nivå med det som er forventet som følge av studieplasstildelinger over statsbudsjettet. Slik sett henger dermed veksten i åpen ramme for studiepoeng og kandidater tett sammen med politiske prioriteringer.

Rammebevilgningen for et gitt år fastsettes med utgangspunkt i bevilgningen fra året før, pluss uttellingen på indikatorene for resultatbasert uttelling samt andre endringer bestemt årlig av departementet, regjeringen og Stortinget. For sistnevnte er altså studieplasser og rekrutteringsstillinger det som har gitt høyest vekst. Midler til utstyr og oppgradering av bygg, husleiekompensasjon ved brukerfinansierte byggeprosjekter, samt ABE-kuttet, er også endringer av betydelig størrelse de siste årene. I tillegg kommer en hel del mindre endringer, gjerne til enkeltinstitusjoner for helt konkrete tiltak.

Enkeltstående tildelinger

En liten gruppe av budsjettendringer er knyttet til konkrete situasjoner ved enkeltinstitusjoner. Det gjelder f.eks. midler til husleiekompensasjon eller tidsavgrensede bevilgninger til utstyr i forbindelse med byggeprosjekter. Disse bygger på egne utredninger og vurderingsprosesser. Videre er det i noen sammenhenger gjort endringer til konkrete formål ved enkeltinstitusjoner. Noen av disse har ikke vært en del av regjeringens budsjettforslag, men er lagt til av Stortinget i budsjettbehandlingen.

Noen eksempler på enkeltstående tildelinger utover de som er knyttet til byggeprosjekter (ikke uttømmende):

- 2021: 4 mill. til en nettportal for norske fagtermer ved UiB
- 2020: 1,5 mill. til Senter for seksualitet og kjønnsmangfold ved UiA (budsjettforlik)
- 2019/2020: 5,2 mill. til Senter for orientalske språkfag ved MF vitenskapelig høyskole (budsjettforlik)
- 2020: 12 mill. til Kavliinstituttet for nevrovitenskap ved NTNU
- 2017: 4 mill. til Nordområdesenteret ved Nord universitet
- 2015: 10 mill. kroner til UiO for å utvikle samarbeidet mellom UiO, Simula og University of California i San Diego
- 2014: 3 mill. kr til Høgskolen i Molde for Høgskolesenteret i Kristiansund
- 2013: 5 mill. til Kunnskapssenteret i Mo og Rana og 10 mill. til Nordområdesenteret ved UiN
- 2013: 12,5 mill. til Kavliinstituttet for nevrovitenskap ved NTNU
- 2013: 5 mill. til Senter for klimadynamikk ved Bjerknes-senteret
- 2013: 10 mill. kr til UiO til sikring og bevaring av vikingsamlingene (fra 2016 fordelt på alle universitetsmuseene som en generell styrking)

- 2010: 20 mill. til Senter for klimadynamikk ved Bjerknes-senteret
- 2008: 2,3 mill. til Kavliinstituttet for nevrovitenskap ved NTNU

Tidsavgrensede tildelinger blir i hovedsak ikke tildelt gjennom rammebevilgningen, men i stedet over Kunnskapsdepartementets disposisjonspost for tiltak i høyere utdanning. Eksempler på slike tildelinger er f.eks. ulike tiltak knyttet til lærerutdanningene, MARKOM 2020 (maritime utdanninger).

Noen midler har de siste årene ikke inngått i institusjonenes ordinære rammebevilgninger, men har vært tildelt år for år av departementet. Det gjelder SAKS-midlene (prosjekter for samarbeid, arbeidsdeling og sammenslåinger) og oppgraderingsordningen. SAKS-midlene ble tildelt fra 2010 med 50 mill. kr årlig (omtalt som SAK), og med økning i perioden 2015–2018 knyttet til strukturreformen med i gjennomsnitt omtrent 120 mill. kr årlig. Oppgraderingsordningen innebar at institusjonene søkte om midler til oppgradering av læringsarealer, hvor tildelingen kunne dekke inntil 50 prosent av prosjektkostnadene. I perioden 2015–2019 omfattet den kun de selvforvaltende institusjonene. Omfanget av ordningen har variert, og var i gjennomsnitt ca. 125 mill. kr frem til 2021.

Utdanningskapasitet

De største budsjettendringene de siste tiårene har vært knyttet til å øke utdanningskapasiteten. Fra 2002 til 2021 var det en dobling av de kvalifiserte søkerne til universiteter og høyskoler gjennom Samordna opptak fra 69 000 til 138 000.

Resultatkrav ved tildelinger til utdanningskapasitet

Midlene som er begrunnet i å øke kapasiteten blir omtalt som studieplasstildeling, og i noen tilfeller blir det omtalt som at institusjonene blir tildelt (eller Stortinget oppretter) så og så mange studieplasser. Denne begrepsbruken henger igjen fra systemet før Kvalitetsreformen, hvor hver institusjon (og ev. fakultet eller høyskoleutdanning) hadde måltall fra departementet for antallet studenter, og man dermed kunne snakke om hvor mange studieplasser institusjonene hadde. Etter Kvalitetsreformen har institusjonene generelt ikke hatt formelle måltall for opptaket eller for antallet studenter. For lærerutdanningene og helse- og sosialutdanninger satte departementet egne aktivitetskrav (studiepoengproduksjon i utdanningenes første år), som fra 2014 ble erstattet av måltall for uteksaminerte kandidater. For institusjonene med det største omfanget av slike profesjonsutdanninger (som OsloMet og Høgskolen på Vestlandet) er rundt 40 prosent av de registrerte studentene på utdanninger med kandidatmåltall.

Ved tildelinger til økt utdanningskapasitet etter Kvalitetsreformen har den formelle forventningen til departementet vært knyttet til gjennomførte studiepoeng. Ved tildeling av én «studieplass» har departementet satt et formelt resultatkrav om at produksjonen over tid skal økes med én studiepoengenheter (1 SPE = 60 stp.) pr. kull i utdanningen (dvs. at én studieplass i en femårig utdanning gir krav om en økning på 5 SPE etter seks år). Særlig for de store institusjonene vil selv små endringer i gjennomførte studiepoeng per student (stryk eller frafall) få større betydning for studiepoengproduksjonen enn noen få endringer i opptatte studenter. Siden studieplasstildelingene er begrunnet i å øke kapasiteten slik at flere søkere for tilgang til høyere utdanning, har studieplasstildelingene også i realiteten innebåret forventninger om at institusjonene tar opp flere studenter, og ikke bare øker studiepoengproduksjonen.⁴⁵

Hvor mye økt produksjon departementet forventer ut fra et visst tildelt beløp, blir bestemt av finansieringskategorien til tildelingen. Utdanninger er innplassert i en av seks finansieringskategorier (A-F) med ulike satser. Tabell 7.4 viser plasseringen av ulike typer utdanninger. Eksempelvis vil departementet for et gitt beløp tildelt til medisinutdanning kun forvente en produksjonsøkning på en fjerdedel av forventningen knyttet til samme beløp til en lavere grads øk./adm.-utdanning.

Tabell 7.4 Innretning av finansieringskategoriene og omtrentlig relativ vekt for satsene

	<i>Vekt</i>	<i>Utdanninger</i>
A	4	– Medisin/odontologi/veterinær – Utøvende kunst ved NTNU og HiØ og film/TV ved HINN
B	3	– Psykologi/farmasi/ortopediingeniør – Utøvende kunst – Arkitektur/design – Animasjon
C	2	– Høyere grads realfag og teknologi – Høyere grads kunst – Faglærer musikk/dans/drama

⁴⁵ Dette fremgår bl.a. av svar til Stortinget fra 2011 og 2018 ([Dokument nr. 15:672 \(2010–2011\)](#); [Dokument nr. 15:581 \(2018–2019\)](#)).

- | | | |
|---|-----|---|
| D | 1,5 | – Høyere grads humaniora, samfunnsfag og økonomisk-/administrative fag |
| | | – Integrert master i teknologi |
| | | – Integrert master i lærerutdanning og PPU |
| | | – Enkelte helse-/sosialfag (fysioterapi, bioingeniør, tannpleie, ABIOK mv.) |
| | | – Visuell kommunikasjon og tekniske mediefag |
| E | 1,2 | – Lavere grads realfag, teknologi, helse-/sosialfag, primærnæringsfag, lærerutdanning, idrettsfag og kunstfag |
| | | – Integrert master i rettsvitenskap |
| F | 1 | – Lavere grads humaniora, samfunnsfag og økonomisk-/administrative fag |
| | | – Sosionomutdanning |
-

Fordelingskriterier

Kriteriene for hvordan studieplassmidlene har blitt fordelt på utdanninger eller institusjoner, har aldri vært dokumentert i detalj offentlig.

Noen beskrivelser har vært gitt, men i særlig detalj. Til et spørsmål fra Stortinget i 2011 svarte kunnskapsministeren «jeg [vil] understreke at Regjeringen i stor grad allerede legger til rette for en sammenheng mellom søknungen til høyere utdanning og tildeling av studieplasser. Ved tildeling av nye studieplasser er gode søkertall og hvordan institusjonene har oppfylt tidligere studieplasstildelinger viktige kriterier i regjeringens vurderinger. I tillegg vektlegges fremskrivinger av samfunnets kompetansebehov.»⁴⁶ Også i andre svar til Stortinget har man lagt vekt på søknader som et kriterium i fordelingen av studieplassmidler: fra 2011: «Regjeringen følger utviklingen i søkere til høyere utdanning nøye... Departementet har gitt midler til studieplasser blant annet innenfor ingeniørutdanning i den grad man har sett det som realistisk ut fra erfaringsmessig søkergrunnlag og hva institusjonene har kapasitet til.»⁴⁷ og fra 2012: «For regjeringen var det viktig å sikre at kvalifiserte søkere til disse utdanningene [realfag og teknologi, helsefag og lærerutdanningene] fikk et tilbud om studieplass. Derfor ble det bevilget midler til å opprette nye studieplasser i Revidert nasjonalbudsjett 2012, og i fordelingen ble det særlig lagt vekt på

⁴⁶ [Dokument nr. 15:1357 \(2011–2012\)](#)

⁴⁷ [Dokument nr. 15:1522 \(2010–2011\)](#)

rekrutteringsgrunnlaget ved institusjonene. I fordelingen av fremtidige studieplasser vil søker tall igjen måtte stå helt sentralt for å sikre gode studenter til gode studier.»⁴⁸

Studieplasstildelingene har kombinert objektive kriterier med politisk skjønn. De objektive kriteriene har i stor grad vært basert på eksisterende kapasitet og søknader. Søknader er i tillegg til å være et fordelingskriterium også viktig som begrunnelse for å øke bevilgningene til økt kapasitet generelt. Fremskrivninger av kompetansebehov innenfor enkelte utdanning eller fagområder (særlig innenfor lærerutdanning, helse og IKT) har også vært brukt som begrunnelse for kapasitetsøkninger, og har da medført øremerking til disse områdene. Institusjonenes fagprofiler og i hvilken grad de har kapasitet innenfor de øremerkede fagområdene (inkludert praksisstudier), har vært et viktig kriterium for hvordan midlene er fordelt mellom institusjoner. I fordelingen har departementet sett hen til institusjonenes budsjettinnspill og hvilke institusjoner som selv har foreslått økt kapasitet innenfor områdene som ønskes prioritert. Det politiske skjønnet inntreffer både i valg av øremerkinger og dermed indirekte på institusjonsfordelingen og direkte i fordelingen mellom institusjoner, hvor det særlig tas regionale hensyn.

Tabell 7.5 Tildelte studieplasmidler, etter fagområde for øremerking, 2014–2022. Forventede 60-studiepoengenheter for tildelingene

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2022	Total
Realfag og teknologi	275	284	165	785	530	30	1 490		3 559
Helse- og sosialfag	13	150	55		130	117	1 198	315	1 978
Lærerutdanning			540	70	30	30	550		1 220
Juridisk og øk./adm.	20	30				20	833		903
Frie studieplasser	24	40	582	90	30	110			876
IKT/Helse			135						135
Kreative fag				5			74		79

Rekrutteringsstillinger

Den andre store typen av budsjettendringer er knyttet til rekrutteringsstillinger. Midlene har vært øremerket enten spesifisert til antall stillinger som stipendiat/postdoktor eller

⁴⁸ [Dokument nr. 15:1756 \(2011–2012\)](#)

til de to stillingstypene generelt. Noen fordelingskriterier har blitt omtalt som i [St.prp. nr. 1 \(2004–2005\)](#):

Midlar til nye doktorgradsstillingar er som tidlegare år fordelte mellom institusjonane i hovudsak etter omfanget på FoU-verksemnda. I tillegg er det teke omsyn til særskilde behov og det FoU-strategiske arbeidet ved institusjonen. Institusjonar som kan dokumentere god gjennomføringsgrad i doktorgradsdanninga, har fått ekstra uttelling. Statlege høgskolar har eit særskilt behov for kompetanseheving. Dei har derfor fått ein større del av doktorgradsstillingane enn det omfanget på FoU-verksemnda ved desse institusjonane tilseier.

Av objektive kriterier er det i hovudsak eksisterende forskningskapasitet som har vært lagt til grunn. Til dels har også gjennomføringsgrad blitt brukt som kriterium, men det er usikkert hvor stor betydning dette har hatt, eller hvor ofte det har blitt brukt.

Skjønnsavgjørelsene har inkludert vurderinger av institusjonenes strategier og behov for oppbygging av forskningskapasiteten og regionale hensyn.

Andre endringer

Flere budsjettendringer er blitt gitt som pottar som er fordelt på alle eller et utvalg av institusjonene. Kriteriene for fordelingen har som regel blitt gjort offentlig ved tildelingen. Innretningen av en tildeling (øremerking, kriterier osv.) har som regel ikke blitt gjentatt flere ganger, utenom generelle økninger fordelt pro rata.

- 2018: 100 mill. kr fordelt pro rata (fra budsjettforlik)
- 2015: 70 mill. kr til å rekruttere internasjonalt ledende forskere. Fordelt til topp fem institusjoner ut fra uttelling på FRIPRO og Forskningsrådets senterordninger (SFF/SFI/FME), EU-prosjekt som koordinator og ERC-stipend.
- 2014: 24,5 mill. kr fordelt pro rata og 24,5 mill. fordelt etter EU-inntekter (fra budsjettforlik ifm. revidert nasjonalbudsjett)
- 2014: 100 mill. kr fordelt etter indikatorene med lukket ramme (RBO) (fra budsjettforlik)
- 2013: engangsbevilgning på 23 mill. kroner til vitenskapelig utstyr i ingeniør- og teknologifag fordelt etter antall studenter i teknologi- og ingeniørfag
- 2011-2015: til sammen 111 mill. kr til å styrke grunnskolelærerutdanningen fordelt etter antall studenter i grunnskolelærerutdanning. I tillegg kommer en økning i resultatbasert uttelling ved at institusjonene får uttelling i kategori D for de nye grunnskolelærerutdanningene sammenlignet med kategori E for den gamle som fases ut.

- 2014-2015: til sammen 23,5 mill. kr til å styrke barnevernspedagogutdanningen fordelt etter antall studenter i utdanningen. I tillegg kommer økning i resultatbasert uttelling etter heving fra kategori F til E.
- 2008: 20 mill. for å styrke forskningsvilkårene fordelt med samme fordeling som rekrutteringsstillingene tildelt samme år (fra finanskomiteens innstilling)
- 2007: reduksjon på 274 mill. kr av hensyn til det samlede budsjettopplegget.
- 2003: 221 mill. kroner til å gjennomføre Kvalitetsreformen og innføre nye studieløp, ny gradsstruktur, mer studentaktiv undervisning, nye vurderingsformer og en generell heving av kvaliteten på studietilbudene. Midlene ble fordelt etter gjennomførte studiepoeng, med en økt vekt på 1,5 for studiepoeng på lavere grad ved universitetene sine allmennfakultet siden disse hadde de største utfordringene knyttet til Kvalitetsreformen.

Den resultatbaserte uttellingen

Dagens resultatbaserte uttelling er bestemt av åtte indikatorer, hvor noen av dem har underkategorier med ulike satser. Fire av indikatorene er bestemt av institusjonenes resultatendringer i absolutte enheter (åpen ramme), mens fire av indikatorene er bestemt av endringene i institusjonenes andeler av sektorens resultater (lukket ramme). Uttellingen blir bestemt av resultatendringen multiplisert med den aktuelle satsen for indikatoren. For budsjettåret t blir uttellingen bestemt av resultatendringen mellom år $t-3$ og $t-2$, som er de nyligste resultatene som er tilgjengelig når budsjettet blir vedtatt.

Indikatorene med åpen ramme er studiepoeng, uteksaminerte kandidater, avlagte doktorgrader og utvekslingsstudenter. Indikatorene med lukket ramme er EU-inntekter, nasjonale forskningsrådsinntekter, andre bidrags- og oppdragsinntekter (BOA) og publiseringspoeng. Systemet blir årlig beskrevet i departementets orientering om statsbudsjettet til universiteter og høyskoler, som utgjør et foreløpig tildelingsbrev som sendes samtidig med budsjettforslaget, og som vedlegges det endelige tildelingsbrevet.⁴⁹ Omtalen spesifiserer indikatorene som skal benyttes i kommende år, og viser resultatene og uttellingen i det aktuelle budsjettet. Noen av indikatorene benyttes ikke for alle institusjonene. Det gjelder hovedsakelig at institusjoner med en kunstnerisk profil og de private høyskolene med lite forskningsaktivitet er unntatt fra indikatorene med lukket ramme, samt at Kunsthøgskolen i Oslo kun får uttelling for avlagte doktorgrader.

⁴⁹ <https://www.regjeringen.no/no/tema/utdanning/hoyere-utdanning/orientering-om-forslag-til-statsbudsjett-for-universiteter-og-hoyskoler/id619675/>

Studiepoeng og kandidater

Indikatorene for gjennomførte studiepoeng og uteksaminerte kandidater har egne satser for de seks finansieringskategoriene. Begge indikatorene bygger også på den såkalte bevilgningsfinansierte (også kalt egenfinansierte) produksjonen. Hvert studieprogram innrapporteres med en finansieringsandel, hvor institusjonene oppgir hvor stor andel eksterne inntekter til studieprogrammet utgjør av summen av satsene i finansieringssystemet (studieplasstildeling pluss resultatbasert uttelling). Denne andelen rapporteres kun av de statlige institusjonene. For de private høyskolene regnes alle studieprogrammer med en egenfinansieringsandel på 100 prosent. Enkelte av de private institusjonene har imidlertid en generell avkorting av satsene. Det gjelder Handelshøyskolen BI (avkorting på 70 prosent), Høyskolen Kristiania (40 prosent) og Bergen Arkitekthøgskole (30 prosent). Denne avkorting benyttes også på satsene for utvekslingsstudenter.

Studiepoengindikatoren omfatter bare nye studiepoeng (ikke gjentak) av studenter med studierett (ikke privatister) og utenom doktorgradsutdanning og forkurs.

Kandidatindikatoren omfatter uteksaminerte kandidater fra studieprogrammer som fører frem til en grad eller yrkesutdanning og utvalgte andre utdanninger (praktisk-pedagogisk utdanning og videreutdanninger i sykepleie som jordmor, helsesykepleier osv.). Kandidater fra integrerte utdanninger med normert studietid på fem år eller mer får dobbel uttelling, med mindre mer enn 180 studiepoeng er godkjent fra en annen institusjon.

Satsen for en resultatendring på én studiepoengenheter var i 2021 mellom kr 36 000 og 141 000 avhengig av kategori, og for en uteksaminert kandidat mellom kr 27 000 og 215 000 avhengig av kategori og utdanningslengde.

Doktorgrader

Det gis resultatbasert uttelling for doktorgrader som er tildelt av institusjonen samt uteksaminerte kandidater fra Program for kunstnerisk utviklingsarbeid. I tillegg gis det uttelling med 20 prosent av satsen for institusjoner som har tilsatte (stipendiater eller andre) som har tatt doktorgraden ved en annen institusjon. Satsen i 2021 var kr 413 150.

Utvekslingsstudenter

Det gis uttelling for utvekslingsstudenter med to ulike satser: Erasmus+-utveksling og annen utveksling. Erasmus+-satser gjelder utreisende studenter gjennom Erasmus+-programmet med oppholdt på minst tre måneder. Den andre satsen gjelder både inn-

og utreisende utvekslingsstudenter på like lange opphold, men utenom individbaserte utvekslingsavtaler og stipendiater. I 2021 var de to satsene hhv. kr 16 450 og kr 11 000.

Eksterne inntekter

EU-indikatoren omfatter alle midlene institusjonene blir tildelt fra Europakommisjonen, uavhengig av program. Det omfatter også prosjektmidler i Erasmus+ som er tildelt av de nasjonale kontorene for Erasmus+-programmet (Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse). Midler fra rammeprogrammene for forskning og innovasjon utgjør hovedvekten av EU-inntektene (87 prosent i 2020). Forskningsrådsindikatoren omfatter midler tildelt fra Norges forskningsråd eller regionale forskningsfond (hhv. 99 prosent og 1 prosent i 2020). Øvrige inntekter fra bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet iht. til definisjonene i rundskriv F-07/2013 inngår i BOA-indikatoren. Definisjonene innebærer at BOA-inntektene må være knyttet til konkrete prosjekter, organisert med egne avtaler og regnskap. Det innebærer at det ikke omfatter f.eks. gaver som gis som en generell styrking av institusjonen eller et formål, eller egenbetaling fra studenter.

Publiseringspoeng

Publiseringspoengene er beregnet ut fra antall vitenskapelige publikasjoner med ulike vektninger for flerforfatterskap og internasjonalt samarbeid, ulike publikasjonstyper og publikasjonskanalens kvalitetsnivå. Publiseringspoengene til en institusjon for en gitt publikasjon er bestemt av følgende formel:

$$\sqrt{\text{publikasjonsandel}} \times \text{type-/nivåvekt} \times \text{internasjonal vekt}$$

Publikasjonsandelen er institusjonens andel av forfatter-institusjon-kombinasjonene blant publikasjonens registrerte forfatteradresser. Vektingen for publikasjonstype/nivå er gitt i tabell 7.6, og publikasjoner med internasjonalt samarbeid har en vekt på 1,3 mens de uten har 1.

Tabell 7.6 Vekting for publikasjonstype og nivå i beregning av publiseringspoeng

	Nivå 1	Nivå 2
Artikkel i tidsskrift	1	3
Artikkel i antologi	0,7	1
Monografi	5	8

Nivåinndelingen blir gjort under ansvaret til Det nasjonale publiseringsutvalget på vegne av Kunnskapsdepartementet. Utvalget har oppnevnt ulike fagorganer som

vrderer nominasjoner fra fagmiljøene av hvilke publikasjonskanaler (periodika med ISSN eller forlag for monografier) som bør gir uttelling på hvilket nivå. Nivå 2 skal omfatte de mest prestisjefylte kanalene innenfor de ulike fagområdene, og skal som en rettesnor omfatte rundt 20 prosent av publikasjonsvolumet innenfor fagområdet.

Satsene for indikatorene med lukket ramme anvendes ikke direkte på de absolutte resultatendringene målt i publiseringspoeng eller kroner. Institusjonene får i stedet uttelling for endringen i deres andel av sektorens samlede resultater. Tabell 7.7 viser uttellingen av å øke andelen sin med én promilleenhet på hver av de fire indikatorene med lukket ramme. Hvor stor andelsendring (og dermed uttelling) én ekstra resultatenehet i det nyligste året ville gitt, vil variere ut fra hvor stor andel institusjonene står for i utgangspunktet og hvor stor den samlede produksjonen er. En institusjon som i det nyligste året sto for andelen x av de samlede resultatene P , ville med én ekstra resultatenehet fått økt sin andelsendring med $\frac{1-x}{P+1}$. Uttellingen pr. resultatenehet er altså negativt proporsjonal med institusjonens andel av produksjonen. En institusjon uten noen produksjon i det hele tatt ville fått uttelling med $\frac{1}{P+1}$ multiplisert med satsen. En institusjon med halvparten av sektorens produksjon ville fått halvparten av uttellingen for én ekstra resultatenehet.

Tabell 7.7 Sats for indikatorer med lukket ramme i 2021. Kroner

	Sats for andelsendring på én promilleenhet	Økt uttelling av én ekstra resultatenehet	
		Min.	Maks.
Publiseringspoeng	620 132	16 915	22 446
EU-inntekter (i 1000 kr)	562 751	569	816
Inntekter fra Forskningsrådet og RFF (i 1000 kr)	337 656	63	92
Andre BOA-inntekter (i 1000 kr)	337 782	70	93

Endringer i systemet

Selv om hovedmodellen for den resultatbaserte uttellingen i dagens system er at den gir uttelling for endring i resultater, har det ikke alltid vært slik når det har blitt gjort endringer i systemet.

I budsjettet for 2003 fikk institusjonene i tillegg en mulig negativ uttelling ut fra avviket mellom tallet på registrerte studenter og det gjeldende måltallet. Dette ble gjennomført som en del av studiepoengindikatoren. Institusjoner som ikke hadde oppfylt måltallene, måtte øke sin studiepoengproduksjon mellom 2000 og 2001 for ikke å få negativ uttelling. Den påkrevde økningen var avhengig av måltallsavviket, men avgrenset til to prosent.

De største endringene i finansieringssystemet ble gjort i budsjettene for 2006 og 2017, hvor selve indikatorene ble endret. Ut over disse har det kun blitt gjort mindre endringer i hvilke datagrunnlag indikatorene omfatter og i satsene. Endringene i 2006 gjaldt kun indikatorene med lukket ramme. Tidligere hadde omfordelingen innenfor lukket ramme skjedd innenfor hver av de fire institusjonskategoriene, og det var enkelte forskjeller mellom indikatorene i hver kategori⁵⁰. Tabell 7.8 viser indikatorene som gjaldt før 2006 og hvor utsatt bevilgningen var for uttellingen på de aktuelle indikatorene. Førstestillinger omfattet i denne sammenhengen professor, høyskoledosent og førsteamanuensis/-lektor. Kandidater var uteksaminerte studenter fra hovedfag-, master- og profesjonsutdanninger.

Tabell 7.8 Indikatorer for den resultatbaserte omfordelingen i 2005. Prosent av bevilgningen utsatt for den resultatbaserte uttellingen

	<i>Høyskoler</i>	<i>Universitet</i>	<i>Vitenskapelige høyskoler</i>	<i>Private</i>
Førstestillinger	1,5	5,6	3,4	-
Studiepoeng	1,5	-	-	-
Doktorgrader	-	4,2	2,6	1,9
Kandidater	-	1,4	0,9	-
Bidrags- og oppdragsinntekter	0,7	-	-	-
Forskningsrådsinntekter	-	2,4	1,6	1,9
EU-inntekter	-	0,4	0,1	-
Publisering	-	-	-	1,9

⁵⁰ Den resultatbaserte omfordelingen omfattet kun fire av de private høyskolene før 2006.

Fra 2006 skjedde omfordelingen innenfor sektoren som helhet og med felles indikatorer for alle. Indikatorene med lukket ramme var publiseringspoeng, avlagte doktorgrader, inntekter fra Norges forskningsråd og EU-inntekter. Indikatorene med lukket ramme utenom doktorgrader ble ikke benyttet for AHO og NMH. De statlige kunsthøgskolene hadde ikke vært inkludert i systemet for resultatbasert uttelling siden innføringen, men fikk uttelling for avlagte doktorgrader fra 2012.

Endringene i finansieringssystemet som ble innført i 2017-budsjettet ble først omtalt generelt i strukturmeldingen og i 2016-budsjettet.⁵¹ De største endringene var innføringen av en indikator for uteksaminerte kandidater og BOA-indikatoren for bidrags- og oppdragsinntekter utenom bidrag fra Norges forskningsråd/regionale forskningsfond og EU. I tillegg ble doktorgradsindikatoren endret fra lukket til åpen ramme, og innretningen av EU- og publiseringsindikatorene ble endret. EU-indikatoren omfattet tidligere kun EUs rammeprogram for forskning og innovasjon og noen randsoneprogrammer, men ble endret til å omfatte alle midler fra Europakommisjonen uavhengig av program. Beregningen av publiseringspoengene ble endret til å benytte kvadratroten i stedet for publikasjonsdelen direkte, og en faktor for økt uttelling ved vitenskapelig sampublisering. Endringen skulle gjøre indikatoren mer nøytral på tvers av fagfelt ved å redusere avkortingene i poeng ved samforfatterskap og stimulere til internasjonal sampublisering. Mange av de private høyskolene med lite eksterne inntekter ble utelukket fra disse indikatorene.

Ved endringene i både 2006 og 2017 gikk man bort fra den ordinære modellen hvor uttellingen blir gitt på bakgrunn av resultatendringen på indikatorene. I stedet fikk man en negativ budsjettendring ut fra resultatene og satsene i det gamle systemet, og en positiv budsjettendring ut fra resultatene og satsene i det nye. Det vil si at også forholdet mellom nivået på resultatene på de ulike indikatorene spilte inn ved uttellingen. I 2017 brukte man også ikke utelukkende årlige endringer, men også et treårig gjennomsnitt. For utdanningsindikatorene i 2017 innebar det f.eks. at man fikk en negativ budsjettendring for studiepoengproduksjonen i 2014 multiplisert med den høyere satsen fra det gamle systemet, og en positiv budsjettendring for produksjonen i 2013–2015 med den lavere studiepoengsatsen i det nye systemet. Samtidig fikk man positiv uttelling for antallet uteksaminerte kandidater i 2015. Det innebar at man samlet sett fikk en uttelling som var påvirket av forholdet mellom gjennomførte studiepoeng og avlagte grader. At forskningsråds- og EU-indikatoren henholdsvis redusert og økt med

⁵¹ [Prop. 1 S \(2015–2016\)](#) og [Prop. 1 S \(2016–2017\)](#) for Kunnskapsdepartementet; [Meld. St. 18 \(2014–2015\)](#) *Konsentrasjon for kvalitet – Strukturreform i universitets- og høyskolesektoren.*

100 mill. kroner ga tilsvarende en uttelling for forholdet mellom EU- og forskningsrådsinntekter.

Vekting og uttelling for de ulike indikatorene

At uttellingen til vanlig er basert på resultatendringer og ikke nivå, innebærer at dersom resultatene var stabile i sektoren, ville det ikke vært noen resultatbasert uttelling i det hele tatt, helt uavhengig av hva satsene er. Dette er forskjellig fra f.eks.

finansieringssystemet for forskningsinstituttene, som årlig omfordeler en viss andel av basisbevilgningen ut fra nivået på resultatene.

Summerer man opp produksjonen i et enkelt år og multipliserer med satsene i systemet, får man ikke selve den resultatbaserte uttellingen institusjonen har fått, men hvor stor del av rammebevilgningen som er utsatt for den resultatbaserte uttellingen kommende år. Dette vises i tabell 7.9, som er basert på bevilgningen i 2022 og på resultatene på indikatorene i 2020. Tabellen viser at dersom f.eks. NTNU ikke hadde produsert noen studiepoeng i 2021, ville bevilgningen i 2022 bli redusert med 22,7 prosent. Delen av bevilgningen som ikke er utsatt for resultatbasert uttelling, kalles for basisdelen. Dette er altså bevilgningen en institusjon ville sitte igjen med etter den resultatbaserte uttellingen dersom produksjonen på alle indikatorene ble redusert til null.

Tabell 7.9 Andel av rammebevilgningen i 2022 som er utsatt for resultatbasert uttelling. Prosent

	Studie- poeng	Kandi- dater	Doktor- grader	Utveks- ling	Publi- sering	EU	Forsk- ningsråd	BOA
NTNU	22,7	5,6	2,4	0,3	1,9	2,0	1,4	1,1
UiO	17,5	4,7	3,5	0,3	2,4	3,0	1,6	1,0
UiB	20,4	4,7	2,6	0,4	2,0	3,0	1,3	0,8
UiT	17,8	4,1	1,4	0,1	1,3	0,8	0,6	0,9
OM	24,7	5,7	0,5	0,1	1,0	0,6	0,4	0,8
HVL	23,2	5,7	0,2	0,1	0,8	0,2	0,3	0,7
USN	24,9	5,8	0,6	0,2	0,9	0,5	0,3	0,6
UiS	22,1	5,6	1,7	0,2	1,6	0,7	0,4	0,8
UiA	25,8	6,1	1,4	0,2	1,2	0,3	0,3	0,7
NU	21,6	5,3	0,5	0,1	1,0	0,5	0,2	0,4
NMBU	21,2	5,6	1,9	0,3	1,6	1,8	1,7	1,2
HINN	32,6	6,9	0,8	0,3	0,8	0,4	0,2	1,0
HiØ	26,5	5,7	0,1	0,2	0,8	0,3	0,1	0,6
NHH	22,2	7,4	1,0	1,4	1,1	1,0	0,5	0,4
HVO	26,9	5,1	0,0	0,3	1,0	0,1	0,1	0,7

KHiO	-	-	0,8	-	-	-	-	-
NMH	20,7	5,2	0,9	0,2	-	-	-	-
HiM	23,8	5,2	0,8	0,2	1,1	0,5	0,1	0,2
NIH	16,3	4,2	2,1	0,2	2,7	0,5	0,2	0,8
AHO	31,8	7,4	1,3	0,2	-	-	-	-
SA	4,5	1,2	-	-	0,6	x	0,4	1,2
VID	34,0	7,7	0,9	0,0	1,2	-	0,1	0,6
BI	34,3	8,5	0,7	0,4	2,3	0,3	0,4	2,1
HK	31,2	4,6	-	0,1	0,6	-	-	-
NLA	62,6	10,4	0,0	0,1	1,4	0,1	0,1	0,1
DMMH	28,2	7,7	0,1	0,1	0,9	-	-	-
LDH	30,3	8,7	-	0,1	0,7	-	-	-
MF	31,9	6,3	1,4	0,2	2,9	1,9	0,6	0,2
AHS	35,4	5,3	0,3	-	1,4	-	-	-
BD	24,0	7,5	-	0,1	-	-	-	-
BAS	58,3	15,0	-	1,5	-	-	-	-
STH	35,3	6,1	-	-	1,0	-	-	-
HLT	41,0	6,6	-	-	1,4	-	-	-
FIH	41,8	4,6	-	-	2,2	-	-	-
HGut	32,7	3,8	-	-	-	-	-	-

Tabell 7.10 viser hvor mye institusjonene måtte ha økt produksjonen med i 2020 for at uttellingen i budsjettet for 2022 skulle blitt 1 mill. kr høyere på hver av indikatorene. For indikatorene med åpen ramme er det gjennomsnittsfordelingen på underkategorier som er lagt til grunn og som gjør at det er ulik uttelling mellom institusjonene. På indikatorene med lukket ramme er det forskjellene i hvor stor andel de står for av produksjonen, som slår ut viser hvor stor andel institusjonene står for av produksjonen på alle indikatorene. Tabell 7.11 viser hvor mye produksjonen måtte økt med i prosent for at bevilgningen i 2022 skulle vært én prosent høyere.

Tabell 7.10 Påkrevd økning i gjennomsnittsproduksjonen i 2020 for å gi økt uttelling med 1 mill. kroner i 2022. Indikatorenheter (beløp i mill. kr)

	<i>Studie- poeng</i>	<i>Kandi- dater</i>	<i>Doktor- grader</i>	<i>Utveks- ling</i>	<i>Publi- sering</i>	<i>EU</i>	<i>Forsk- ningsråd</i>	<i>BOA</i>
NTNU	19	20	2,4	79	59	1,6	13,9	14,1
UiO	18	19	2,4	82	60	1,8	13,6	12,9
UiB	17	17	2,4	81	53	1,6	11,4	11,8
UiT	18	19	2,4	82	50	1,3	10,5	11,8
OM	21	27	3,0	80	48	1,3	10,1	11,4
HVL	21	28	6,6	79	47	1,2	9,9	11,2

USN	22	27	2,7	80	48	1,3	9,9	11,1
UiS	20	25	2,4	84	48	1,3	10,0	11,1
UiA	21	26	2,4	82	48	1,2	9,9	11,1
NU	21	27	3,0	78	47	1,2	9,8	10,9
NMBU	15	16	2,4	76	48	1,3	10,5	11,2
HINN	21	26	2,5	81	47	1,2	9,8	11,1
HiØ	22	28	7,1	84	47	1,2	9,8	10,8
NHH	21	27	2,5	77	47	1,2	9,8	10,8
HVO	22	28	11,8	81	46	1,2	9,8	10,8
KHiO	.	.	2,4	.	.	.	.	.
NMH	9	13	2,4	76	.	.	.	.
HiM	23	30	2,4	84	46	1,2	9,8	10,7
NIH	22	27	2,8	78	47	1,2	9,8	10,7
AHO	9	8	2,4	79	.	.	.	.
SA	22	21	.	.	46	1,2	9,8	10,7
VID	22	29	2,4	83	47	.	9,8	10,8
BI	83	105	2,9	278	47	1,2	9,8	11,0
HK	38	48	11,8	136	47	1,2	9,8	10,7
NLA	22	28	.	85	46	.	.	.
DMMH	22	29	11,8	88	46	.	.	.
LDH	22	28	.	88	46	.	.	.
MF	21	21	2,4	84	46	1,2	9,8	10,7
AHS	26	34	11,8	.	46	.	.	.
BD	9	12	.	76	.	.	.	.
BAS	13	10	.	106	.	.	.	.
STH	22	28	.	.	46	.	.	.
HLT	27	36	.	.	46	.	.	.
FIH	26	29	.	.	46	.	.	.
HLB	27	36	.	.	.	.	.	.

Tabell 7.11 Påkrevd prosentvis økning i gjennomsnittsproduksjonen i 2012 for å gi økt uttelling med én prosent av bevilgningen i 2022. Prosent

	Studie- poeng	Kandi- dater	Doktor- grader	Utveks- ling	Publi- sering	EU	Forsk- ningsråd	BOA
NTNU	78	82	145	161	78	82	145	161
UiO	61	58	114	158	61	58	114	158
UiB	62	46	106	159	62	46	106	159
UiT	87	138	189	139	87	138	189	139
OM	107	174	277	142	107	174	277	142
HVL	137	466	398	167	137	466	398	167
USN	115	202	394	173	115	202	394	173

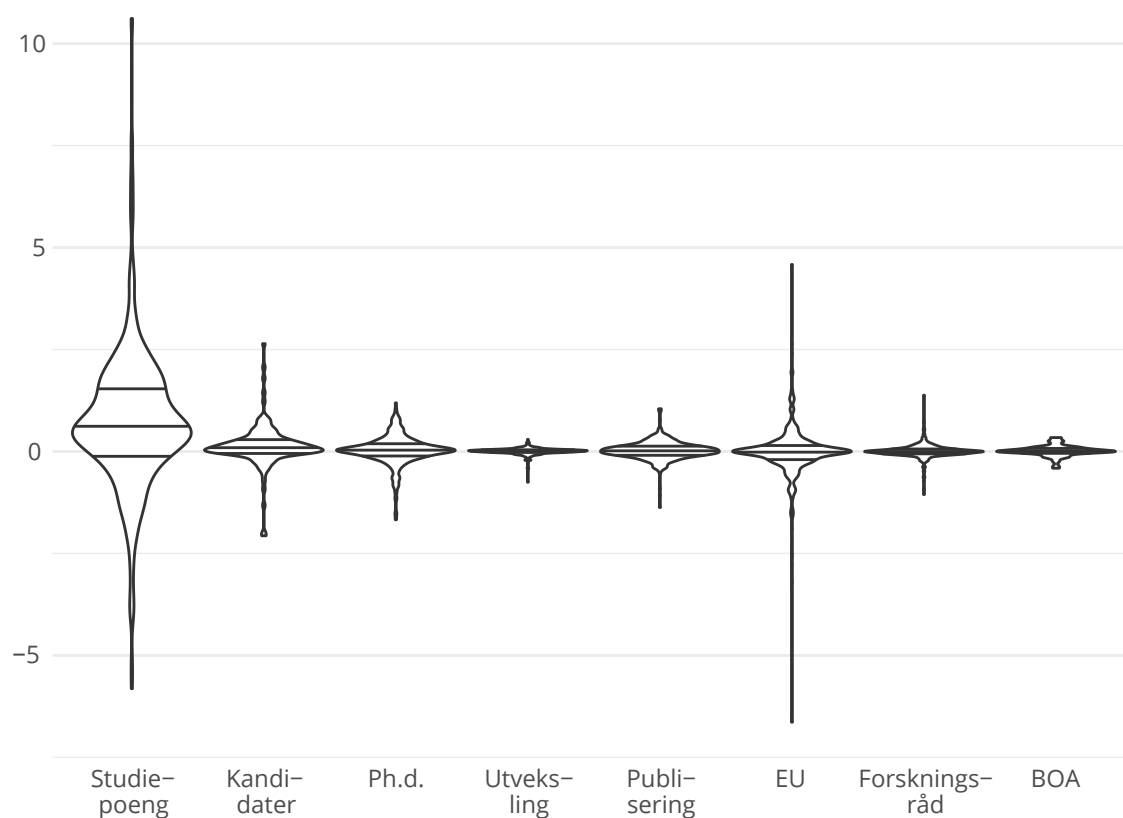
UiS	69	161	295	143	69	161	295	143
UiA	85	323	354	150	85	323	354	150
NU	106	229	652	259	106	229	652	259
NMBU	68	60	68	95	68	60	68	95
HINN	137	248	558	107	137	248	558	107
HiØ	133	311	1 366	177	133	311	1 366	177
NHH	93	104	205	243	93	104	205	243
HVO	103	1 665	1 611	154	103	1 665	1 611	154
KHiO	.	.	.	.	.	.	.	.
NMH	.	.	.	.	.	.	.	.
HiM	93	213	1 011	407	93	213	1 011	407
NIH	38	205	492	124	38	205	492	124
AHO	.	.	.	.	.	.	.	.
SA	168	-514	268	83	168	-514	268	83
VID	87	.	721	170	87	.	721	170
BI	44	318	254	50	44	318	254	50
HK	71	1 155	858	1 019	71	1 155	858	1 019
NLA	165	.	.	.	165	.	.	.
DMMH	109	.	.	.	109	.	.	.
LDH	152	.	.	.	152	.	.	.
MF	35	54	156	413	35	54	156	413
AHS	73	.	.	.	73	.	.	.
BD	.	.	.	.	.	.	.	.
BAS	.	.	.	.	.	.	.	.
STH	99	.	.	.	99	.	.	.
HLT	72	.	.	.	72	.	.	.
FIH	45	.	.	.	45	.	.	.
HGut	.	.	.	.	.	.	.	.

Figur 7.3 illustrerer fordelingen av de årlige budsjettendringene for de ulike indikatorene for de statlige institusjonene. Den horisontale tykkelsen til hver delfigur angir hvor stor del av budsjettendringene som har hatt det aktuelle utslaget på den vertikale aksene (målt i prosent av fjorårets rammebevilgning). Utenom indikatorene for studiepoeng og kandidater innebærer de andre indikatorene i hovedsak mindre budsjettendringer. For studiepoeng er medianendringen på 0,7 prosent av rammebevilgningen, og halvparten av endringene er mellom -0,1 og 1,8 prosent. For kandidatindikatoren er medianen en endring på 0,15 prosent, og halvparten er mellom 0 og 0,35 prosent. For de øvrige indikatorene er 90 prosent av budsjettendringene innenfor et intervall på $\pm 0,6$ prosent for doktorgrader, $\pm 0,1$ prosent for utveksling, $\pm 0,4$ prosent for publisering, $\pm 0,7$ prosent for EU, $\pm 0,2$ prosent for Forskningsrådet/RFF og $\pm 0,1$ prosent for BOA-indikatoren. Utenom studiepoengindikatoren er det EU-

indikatoren som har hatt de største utslagene, med budsjettendringer i enkeltår som tilsvarer opp til 7 prosent av bevilgningen. Ved de mest ekstreme utslagene er det som regel slik at uttellingen påfølgende år går motsatt vei.

Tabell 7.12 viser hvor mye som har blitt omfordelt hvert enkelt år på de ulike indikatorene med lukket ramme, og et anslag på hvor mye som har blitt omfordelt kumulativt. Dataene i figur 7.3, tabell 7.12 og tabell 7.14 omfatter ikke budsjettendringene knyttet til omleggingene i 2006 og 2017, hvor det ikke kan isoleres effekter av enkeltindikatorer.

Figur 7.3 Fordeling av årlige budsjettendringer per institusjon og indikator for statlige institusjoner. 2003–2022. Prosent av fjorårets bevilgning



Note: De horisontale strekene innen hver delfigur viser 1., 2. og 3. kvartil i fordelingen.

Tabell 7.12 Midler omfordelt gjennom resultatbasert omfordeling. Omfordeling i året og kumulativt. Mill. 2022-kroner

	Årlig						Kumulativt					
	Ph.d	EU	NFR	Pub.	BOA	Tot.	Ph.d	EU	NFR	Pub.	BOA	Tot.
2003	6	2	13	-	-	26	6	2	13	-	-	26

2004	10	2	7	1	-	24	12	5	19	1	-	37
2005	8	6	9	1	-	27	19	10	21	1	-	53
2006	.	.	.	.	.	.	19	10	21	1	-	53
2007	18	20	8	29	-	43	12	29	20	30	-	82
2008	35	71	17	22	-	99	41	66	29	38	-	151
2009	31	48	24	27	-	75	40	81	23	53	-	127
2010	23	63	26	21	-	89	25	109	38	56	-	167
2011	33	110	18	29	-	116	53	92	31	72	-	135
2012	23	111	17	22	-	124	48	87	33	70	-	183
2013	37	77	12	20	-	82	48	77	31	79	-	191
2014	36	34	19	24	-	70	42	83	40	81	-	173
2015	20	39	13	26	-	65	45	58	44	90	-	181
2016	32	65	18	25	-	100	52	110	46	98	-	248
2017	.	.	.	.	.	.	52	110	46	98	-	248
2018	-	31	12	20	16	52	-	126	51	104	16	276
2019	-	50	10	18	18	49	-	123	55	111	26	301
2020	-	37	8	15	10	48	-	137	56	116	23	329
2021	-	36	5	18	15	44	-	117	57	129	31	318
2022	-	46	11	12	10	44	-	93	50	137	34	294

Tabell 7.13 viser den samlede effekten av noen ulike typer budsjettendringer fra 2003 målt i forhold til størrelsen på rammebevilgningen i 2022. Effekten av de enkelte indikatorene innenfor lukket ramme er vist i tabell 7.14. Tabell 7.15 viser hver institusjons andel av de samlede budsjettendringene knyttet til rekrutteringsstillinger og studieplasser samt av de totale bevilgningene i perioden 2003–2022. Figur 7.4 illustrerer i hvilken grad institusjonene har mottatt større eller mindre andeler til rekrutteringsstillinger og studieplasser enn en pro rata-fordeling ville tilsi. Institusjonene over den horisontale streken har hatt en større andel av studieplassendringene enn av den totale rammebevilgningen. Institusjonene til høyre for den vertikale streken har tilsvarende hatt en større andel av budsjettendringene knyttet til rekrutteringsstillinger.

Tabell 7.13 Samlede budsjettendringer av utvalgte typer per institusjon i 2003–2022 i prosent av total bevilgning i 2022

	<i>Rekrutterings- stillinger</i>	<i>Studie- plasser</i>	<i>Åpen ramme</i>	<i>Lukket ramme</i>	<i>Endringer i fin.sys.</i>
NTNU	7	9	12	1	1
UiO	8	6	4	-2	2
UiB	7	8	7	-3	3

UiT	6	13	8	-1	1
OM	4	15	13	2	1
HVL	4	16	11	1	0
USN	5	12	12	2	-0
UiS	12	14	14	2	1
UiA	9	12	16	2	1
NU	7	7	8	1	-0
NMBU	9	11	13	-2	3
HiNN	5	10	25	-0	-0
HiØ	2	10	14	0	-0
NHH	3	13	11	-1	1
HVO	4	9	9	0	1
KHiO	2	5	0	1	-1
NMH	6	10	12	1	-2
HiM	7	21	12	2	1
NIH	4	4	9	-2	3
AHO	5	16	25	1	2
SA	5	3	-1	-0	2
VID	11	15	19	1	-0
BI	9	19	6	-0	11
HK	3	5	34	1	5
NLA	5	27	18	1	3
DMMH	4	24	13	1	-1
LDH	4	25	19	0	-2
MF	11	9	10	-0	6
AHS	13	19	21	2	1
BD	-	-3	6	-	-0
BAS	-	-1	23	0	2
STH	-	-1	13	1	2
HLT	7	29	49	1	-0
FIH	16	-	24	2	2
HGut	-	-	-21	-9	17

Note: Kolonnen for endringer i finansieringssystemet gjelder uttellingen som følge av avvik fra den ordinære modellen for resultatbasert uttelling basert på endringer i produksjonen. Det gjelder i hovedsak uttellingen i indikatorene med lukket ramme i 2006, og endringen i indikatorene i 2017, hvor det ikke er mulig å skille klart mellom indikatorer med åpen og lukket ramme. Helårseffekter og opptrapping av midler til rekrutteringsstillinger og studieplasser er vanligvis oppgitt i fjorårets prisnivå, og prisjusteringsmidlene oppgitt sammen med prisjustering av fjorårets bevilgning. Det er ikke korrigert for dette i tabellen, så disse kategoriene vil være noe underestimert.

Tabell 7.14 Kumulativ uttelling i lukket ramme i prosent av rammebevilgningen i 2022.

	Publisering	Doktorgrader	EU	Forskningsråd	BOA
NTNU	0,3	-0,1	0,9	0,2	-0,3

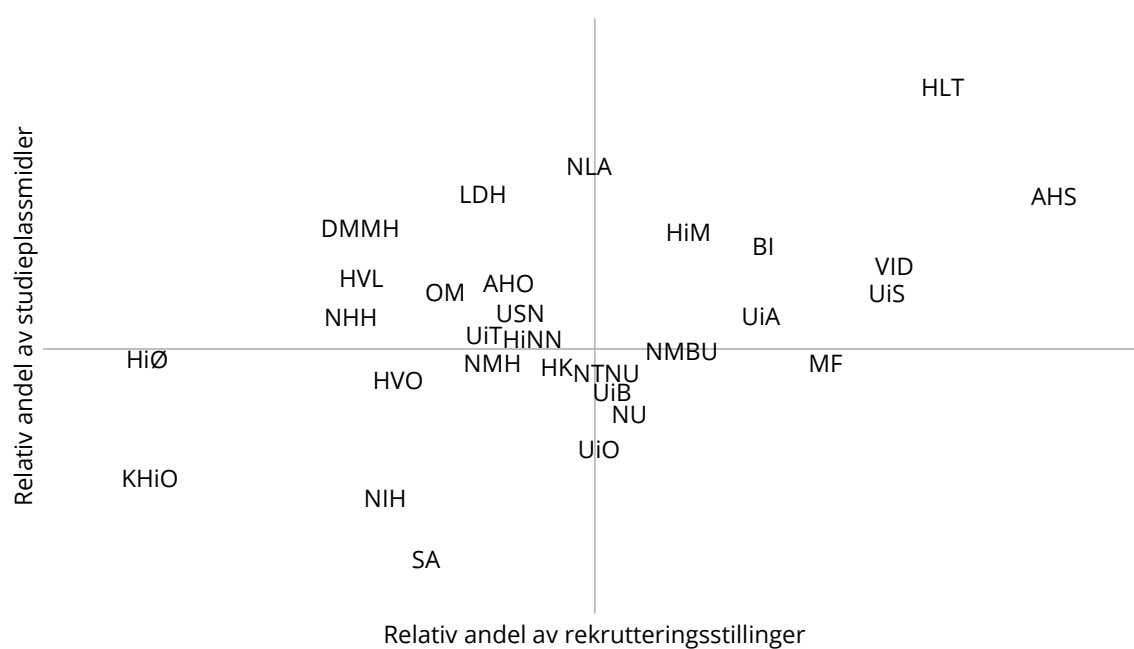
UiO	-1,3	-0,2	-0,1	-0,1	0,0
UiB	-1,0	-0,4	-0,5	-0,6	-0,0
UiT	0,2	-0,1	-0,7	-0,2	-0,2
OM	0,7	0,1	0,1	0,4	0,4
HVL	0,4	0,0	0,1	0,2	0,2
USN	0,7	0,3	0,2	0,2	0,1
UiS	0,9	0,4	0,2	0,3	0,1
UiA	0,4	0,7	0,0	0,1	0,3
NU	0,5	0,4	-0,0	0,1	-0,2
NMBU	-0,8	-0,3	-1,2	-0,6	0,1
HiNN	0,3	0,2	-0,6	0,1	0,2
HiØ	0,7	0,0	-0,4	-0,0	0,2
NHH	-0,9	-1,0	0,2	0,5	-0,0
HVO	0,4	0,1	-0,5	-0,2	0,3
HiM	0,5	0,4	0,3	-0,0	0,1
NIH	0,1	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
AHO	-	0,6	-0,0	0,0	-
SA	0,8	-0,0	-1,0	-0,4	-0,0
VID	0,7	0,3	-0,3	0,1	0,3
BI	1,2	0,3	0,2	-0,7	-0,6
HK	0,9	0,0	0,0	0,1	0,1
NLA	0,3	0,1	-	-0,0	-
DMMH	0,4	0,3	-	0,2	-
LDH	0,3	0,1	-	-	-
MF	0,6	-2,5	1,9	0,3	-0,1
AHS	1,0	0,3	-	-	-
STH	0,8	0,4	-	-	-
HLT	1,1	-	-	-	-
FIH	1,4	-0,0	-	-	-
HGut	-1,1	-	-8,3	-	-

Tabell 7.15 Institusjonsfordelingen av de samlede tildelingene til rekrutteringsstillinger og studieplassmidler og rammebevilgningen totalt i perioden 2003–2022. Prosent

	Rekrutteringsstillinger	Studieplassmidler	Rammebevilgningen
NTNU	18,6	15,0	18,1
UiO	16,6	8,2	16,4
UiB	10,6	7,5	10,2
UiT	7,5	10,6	9,2
OM	4,3	9,3	6,3
HVL	3,4	8,0	5,1
USN	4,1	5,9	4,9
UiS	8,0	6,0	3,9

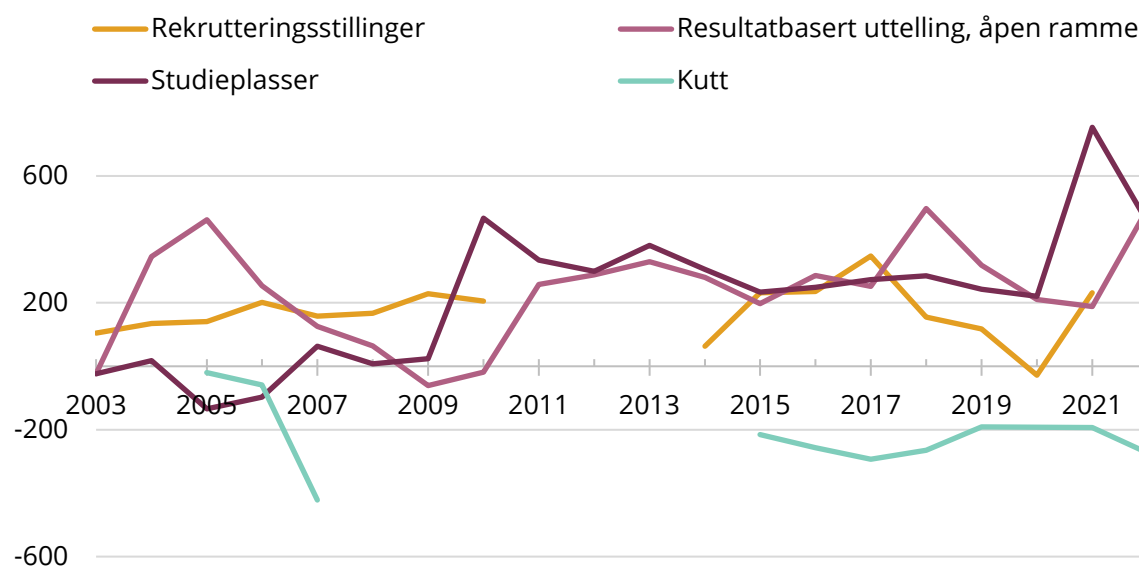
UiA	5,5	4,6	3,6
NU	4,2	2,6	3,9
NMBU	4,5	3,6	3,6
HiNN	2,6	3,0	2,9
HiØ	0,6	1,7	1,8
NHH	0,7	1,7	1,3
HVO	0,6	0,8	1,0
KHiO	0,3	0,4	1,0
NMH	0,6	0,7	0,8
HiM	0,8	1,5	0,7
NIH	0,4	0,2	0,6
AHO	0,4	0,8	0,5
SA	0,2	0,1	0,2
VID	1,9	1,6	0,9
BI	1,4	1,8	0,9
HK	0,4	0,4	0,4
NLA	0,5	1,9	0,5
DMMH	0,2	0,8	0,3
LDH	0,2	0,8	0,3
MF	0,5	0,2	0,3
AHS	0,1	0,1	0,0
HLT	0,0	0,1	0,0

Figur 7.4 Institusjonenes relative andeler av midler til rekrutteringsstillinger og studieplasser i forhold til andelen av totale midler i 2003–2022



Note: Institusjonene er plassert horisontalt ut fra den naturlige logaritmen av andelen av rekrutteringsstillingene delt på andelen av rammebevilgningen. Tilsvarende er de plassert vertikalt ut fra logaritmen av forholdet mellom andelen studieplassmidler og andelen av rammebevilgningen totalt.

Figur 7.5 Budsjettendringer av utvalgte typer. 2003–2022. Mill. 2022-kroner



Note: Figuren omfatter kun budsjettendringer i saldert budsjett, ikke tilleggsbevilgninger eller omprioriteringer. For midler som er bevilget i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett og så videreført og opptrappet (særlig i 2009 og 2020), kommer hele effekten i påfølgende saldert budsjett.

Avsetninger

I oktober 2020 fastsatte Kunnskapsdepartementet et reglement for statlige universiteter og høyskolors oppbygging og anvendelse av ubenyttede bevilgninger (avsetninger).⁵² Reglementet gjelder fra 1. januar 2021.

Reglementet gjelder for statlige universiteter og høyskoler og regulerer institusjonenes adgang til å utsette aktivitet og overføre ubenyttet bevilgning fra Kunnskapsdepartementet fra ett budsjettår til et annet. Ubenyttede bevilgninger betegnes som avsetninger. Avsetningene deles inn i to hovedkategorier: til investeringer og til andre formål.

Med investeringer menes anskaffelser av anleggsmidler (eiendeler) som skal balanseføres i henhold til de statlige regnskapsstandardene. Avsetninger til vedlikehold av eiendom for de selvforvaltende institusjonene regnes også som avsetninger til

⁵² «Reglement for statlige universiteter og høyskolors oppbygging og anvendelse av ubrukte budsjettmidler (avsetninger)», [rundskriv F-05-20](#), Kunnskapsdepartementet.

investeringer. Det er ingen øvre grense for hvor mye institusjonen kan avsette til investeringer. Dersom institusjonen ønsker å avsette midler til fremtidige investeringer, må det dokumenteres hva det skal investeres i, hvilket år det er planlagt å gjennomføre investeringen og hvilket beløp som er avsatt til den konkrete investeringen.

Med avsetninger til andre formål menes avsetninger av bevilgninger fra Kunnskapsdepartementet som ikke er avsetninger til investeringer. Avsetninger til andre formål skal ikke overstige fem prosent av bevilgningene gitt i tildelingsbrev fra Kunnskapsdepartementet pr. 31. desember i regnskapsåret.

Institusjonene skal rapportere størrelsen på avsetningene i regnskapet ved tertial- og årsavslutning. I regnskapet skal det fremgå hvor store avsetninger institusjonene har gjort til investeringer og til andre formål. I årsrapporten skal institusjonene kort omtale årsakene til avsetningene og om størrelsen på avsetningene har påvirket måloppnåelsen. Institusjonene skal i ledelseskomentarene til regnskapet kommentere størrelsen på avsetningene, og hva avsetningene planlegges brukt til. Dette gjelder både avsetninger til investeringer og avsetninger til andre formål.

Hvis institusjonen har avsetninger til andre formål på mer enn fem prosent av bevilgningene fra Kunnskapsdepartementet pr. 31. desember i regnskapsåret skal avsetningene utover maksimalgrensen tilbakeføres statskassen. Institusjoner som har avsetninger som overstiger fem prosent skal uoppfordret redegjøre for dette i brev til Kunnskapsdepartementet. Kunnskapsdepartementet kan i samråd med Finansdepartementet i særskilte tilfeller innvilge søknad om høyere avsetninger.

For 2021 gjelder en overgangsordning der institusjoner som har avsetninger til andre formål utover maksimalgrensen skal redegjøre for årsakene til dette i brev til Kunnskapsdepartementet. Departementet tar deretter stilling til eventuelle budsjettmessige konsekvenser.

7.3 Andre finansieringskilder

Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse

Som oppfølging av stortingsmeldingen om kvalitet i høyere utdanning (regjeringen Solberg, 2017),⁵³ er det blant annet etablert en nasjonal konkurransearena for utdanningskvalitet. Dette er flere virkemidler som skal stimulere til innovativt arbeid med utdanningene for å utvikle ny kunnskap og kompetanse om undervisning og

⁵³ [Meld. St.16 \(2016–2017\) Kultur for kvalitet i høyere utdanning.](#)

læring. Porteføljen forvaltes av Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir).

Den viktigste og langt største finansieringskilden for arbeid med kvalitet i høyere utdanning er imidlertid ikke disse programmene, men institusjonenes rammebevilgninger. Programmene er ment å supplere gjennom å stimulere til en kultur på institusjonene der arbeid med kvalitet i utdanning anerkjennes og støttes, og utvikle viktig kunnskap om læring og undervisning. Det er et viktig prinsipp i kvalitetsprogrammene at resultatene som oppnås skal deles, slik at de får effekt utover det enkelte prosjekt og fagmiljø. Det er et mål at kvalitetsprogrammene skal utvikle og forske frem innovative og læringsfremmende undervisningsmetoder og bidra til kvalitetsutvikling i bredden.

Følgende hovedområder ligger i dag i kvalitetsprogramporteføljen:

- Sentre for fremragende utdanning (SFU)
- Digital sikkerhet i helse- og sosialfag
- Pilotordning for kommunal praksis i helse- og sosialutdanningene
- Program for kvalitetsutvikling av praksis i lærerutdanningen
- Program for studentaktiv læring
- Tiltak for økt arbeidslivsrelevans i høyere utdanning
- Økt digital kompetanse i havutdanningene

I tillegg er det et program for fleksible utdanningstilbud, som har som formål å støtte utvikling og drift av fleksible utdanningstilbud. HK-dir forvalter dette programmet som en del av kvalitetsprogramporteføljen, men formålet med dette programmet er altså mer enn kvalitetsutvikling.

I 2020 tildelte Diku om lag 350 millioner kroner til ulike utviklingsprosjekter, inkludert fleksible utdanningstilbud. Totalt søkte UH-institusjonene om over 1 milliard kroner. Av 243 søknader, fikk 85 innvilget støtte. Se nærmere informasjon i tabellen under.

Tabell 7.16 Søknader og tildelinger i HK-dirs programmer i 2020. Antall søknader og mill. kroner

	<i>Søknader</i>	<i>Innvilget</i>	<i>Omsøkt beløp</i>	<i>Tildelt beløp</i>
Program for fleksible utdanningstilbud	60	38	177,3	100,4
Pilotordning for kommunal praksis i helse- og sosialfagutdanningene	23	12	184	97

Program for studentaktiv læring	86	14	375	70
Tiltak for økt arbeidslivsrelevans i høyere utdanning	39	10	180	45
Program for kvalitetsutvikling av praksis i lærerutdanningene	22	5	100	20
Økt digital kompetanse i havrelaterte utdanninger	12	5	36,5	13,5

I tillegg til det som går under betegnelsen kvalitetsprogrammer og programmet for fleksible utdanningstilbud, forvalter HK-dir en rekke andre programmer rettet mot universiteter og høyskoler, som også bidrar til kvalitetsutvikling. Dette gjelder for eksempel internasjonale samarbeidsprogrammer⁵⁴. HK-dir er dessuten nasjonalt programkontor for Erasmus+. De fleste av programmene som retter seg mot høyere utdanning, lå i tidligere Diku. Med sammenslåing med blant annet Kompetanse Norge, forvalter nye HK-dir også programmer som retter seg mot høyere yrkesfaglig utdanning og kompetansepolitikk.

Norges forskningsråd

Forskningsrådets midler kommer fra 15 departementer. Kunnskapsdepartementet er det departementet som bidrar med mest (4,7 milliarder kroner i 2020), og etter det følger Nærings- og fiskeridepartementet og Olje- og energidepartementet (med hhv. 2,9 og 1,1 milliarder kroner i 2020). Midlene fordeles på ulike virkemidler i Forskningsrådet, der den vanligste inndelingen er mellom en åpen arena som rettes inn mot å finansiere forskning av høy kvalitet og tematiske arenaer som skal sikre kunnskapsgrunnlag for norsk politikk- og samfunnsutvikling. I tillegg har Forskningsrådet ansvar for utlysning av midler til forskningsinfrastruktur og internasjonalisering. Alle søknader evalueres av internasjonale eksperter og beslutninger om finansiering gjøres i en av 16 porteføljestyre eller av styret i Forskningsrådet.

I 2020 fordelte Forskningsrådet totalt 10,4 milliarder. Universiteter og høyskoler mottok 34 prosent av midlene. Når basisbevilgningen til instituttsektoren tas ut, er UH-sektoren mottager av den største andelen av Forskningsrådets tildelinger, med ca. 43 prosent. UH-sektoren i Norge mottar klart størst andel av midlene som tildeles gjennom de åpne

⁵⁴ Finansierte av Kunnskapsdepartementet eller Utenriksdepartementet.

arenaene (66 for FRIPRO og 78 prosent for SFF), og mottar ca. en tredjedel av midlene som lyses ut gjennom mer temabaserte utlysninger i de øvrige virkemidlene (store- og handlingsrettede programmer). Av de midlene som lyses ut gjennom virkemidler som skal fremme forskningsbasert innovasjon er UH-sektoren mottager av ca. 15 prosent.

Tabell 7.17 Innvilgede midler gjennom virkemidler i Forskningsrådet. 2020. Mill. kroner

	<i>Totalt</i>	<i>Til UH-sektor</i>
Brukerstyrte innovasjonsprogrammer	1 231	110
Handlingsrettede programmer	1 105	519
Store programmer	1 890	621
Fri prosjektstøtte og grunnforskningsinnsats	1 112	824
Strategisk institusjonsstøtte	283	85
SFF/SFI/FME (senterordningene – lyses ut hvert 4./5. år)	755	519
Vitenskapelig utstyr og infrastruktur	779	337
System og nettverkstiltak	563	160
Rettet internasjonalisering	429	142
Grunnbevilgninger til instituttsektoren	1 925	

Europakommisjonen

EUs åttende rammeprogram for forskning og innovasjon, Horisont 2020 (2014–2020) er verdens største åpne forsknings- og innovasjonsprogram. I det syvende rammeprogrammet (2007–2013) mottok norske universiteter og høyskoler til sammen rundt 1 mrd. kroner. I Horisont 2020 mottok UH-sektoren 4,76 mrd. kroner.

Universitetene mottok 0,74 prosent av de samlede konkurranseutsatte midlene, mens høyskolene hadde en andel på 0,03 prosent. Til sammenligning var andelen til norsk instituttsektor på 0,66 prosent. UH-sektoren deltok i alle programmene i Horisont Europa, men mottok størst andel innenfor hoveddelen for fremragende forskning (Det europeiske forskningsrådet – ERC, Marie Skłodowska-Curie-ordningen – MSCA, mv.). Deretter fulgte hoveddelen knyttet til store samfunnsutfordringer, der de gjorde det best innenfor programmene knyttet til samfunn, klima og miljø, og hoveddelen for industrielt lederskap.

I tillegg mottar sektoren midler fra Erasmus+-programmet til EU. Programmet dekker hele utdanningsløpet og har en enkel struktur med tre hovedtiltak: mobilitet, samarbeidsprosjekter og politikkutforming. Under hvert av disse finnes enkelttiltak som dekker en eller flere utdanningssektorer. Mellom 2014 og 2020 har nesten 4500 prosjekter med norsk deltagelse blitt innvilget.

Annen finansiering

BOA-inntekter er inntekter fra bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet utenom bidragsinntekter fra Norges forskningsråd, regionale forskningsfond og Europakommisjonen. Eksempler på bidragsfinansiert aktivitet er prosjekter med tilskudd fra statlige forvaltningsorganer som ikke regnes som bevilgning (f.eks. tilskudd fra HK-dir) samt tilskudd fra kommuner og fylkeskommuner. Oppdragsinntekter kan være analyseoppdrag og konsulentoppdrag.

Vedlegg 2 Innspill til utvalget

Mangfold

Det synes å være en enstemmig oppfatning at vi bør ha en mangfoldig sektor langs flere linjer. Mange innspill tar opp problemstillingen om mangfold i sektoren og behovet for at finansieringen bidrar til dette bedre enn i dag. Det er ønskelig at finansieringen legger til rette for at institusjonene kan dyrke sin egen profil og satse på aktiviteter der de selv mener de har spesielle fortrinn. Flere trekker frem at finansielle insentiver som premierer kvantitet fremfor kvalitet, hindrer mangfold i sektoren. Utviklingsavtaler trekkes frem som et særlig godt virkemiddel for å fremme mangfold.

Dagens finansiering

Overordnet om dagens finansiering

Flere aktører tar til orde for å øke basisbevilgningen på bekostning av den resultatbaserte delen i finansieringen. Andre er fornøyde med den balansen som er i dag. Flere institusjoner tar til orde for å ha mer åpenhet om og forutsigbarhet rundt hva som ligger i basisfinansieringen. De mener at det er vanskelig å forstå hva de store forskjellene mellom institusjonene skyldes. Når det gjelder den resultatbaserte delen, mener flere at den åpne rammen er bedre egnet enn den lukkede rammen for å skape resultatene man ønsker.

Flere trekker frem at de ikke ønsker flere konkurransearenaer på feltet, og er særlig kritiske til å skulle konkurrere om studieplasser. Konkurransearenaer på forskning trekkes frem som bidrag til midlertidighet i sektoren. Andre er mer positive til særlig det siste, og mener dette er med på å fremme kvalitet. Flere av de mindre, og særlig de private, institusjonene, ytret et ønske om bedre finansiering av oppgradering av bygg og nybygg. Flere påpekte underliggende forskjeller i finansieringen mellom institusjonene som er selvforvaltende og de som ikke er det.

Dagens indikatorer

Det er forskjellige meninger blant aktørene om de åtte indikatorene i finansieringssystemet. Noen synes det er en god ide å forenkle systemet og slå sammen enkelte av indikatorene. Her trekker flere frem indikatorer i lukket ramme som aktuelle for sammenslåing. Enkelte trekker frem at det er målkonflikter mellom dagens åtte indikatorer, og at det er et argument for forenkling. Andre synes de åtte indikatorene er den beste mulige løsningen for å fremme ulike hensyn i finansieringen.

Når det gjelder studiepoengsindikatoren, trekkes denne frem av de fleste som spesielt viktig. Flere mener dette er den viktigste av de åtte indikatorene fordi den støtter opp om kjernevirksomheten og stimulerer til å ta opp flere studenter og opprette nye studier. Det ble også påpekt at det er en svakhet med indikatoren at den kan stimulere til opprettelse av flere studieplasser enn institusjonene har kapasitet til. Under studiepoengsindikatoren var det enkelte som trakk frem at finansieringskategoriene ikke fungerer optimalt, og at de ikke får tilstrekkelig kompensasjon for kostnader gjennom dagens kategorier.

Kandidatindikatoren er den indikatoren flest peker på som problematisk. Dette knyttes særlig opp mot fleksibel- og videreutdanning, der indikatoren ses på som et hinder for å tilby kortere og mer fleksible utdanningsløp som ikke gir uttelling i finansierings-systemet, se også punkt om livslang læring. Enkelte trekker frem at publiseringsindikatoren har utspilt sin rolle, og at den bidrar til å fremme kvantitet over kvalitet. Flere ønsker seg mer oppmerksomhet og eventuelt økonomiske virkemidler knyttet til publisering på nivå 2 og åpen forskning. Andre støtter publiseringsindikatoren slik den fungerer i dag og presiserer at den bidrar til innsamling av viktig informasjon om publisering. Når det gjelder utvekslingsindikatoren, er det ulike meninger om denne. Enkelte institusjoner mener den betyr så lite økonomisk at den burde fjernes for å forenkle systemet, mens andre aktører mener den er viktig for å stimulere til internasjonalisering.

Selv om de fleste ønsker samme antall indikatorer eller færre, er det noen som trekker frem forslag til andre eller nye indikatorer. Det er enkelte som ønsker seg en egen indikator for innovasjon i stedet for BOA-indikatoren. Enkelte av partene i arbeidslivet trekker frem at de ønsker en egen indikator for arbeidslivsrelevans, se mer på punktet under. Det ble også ytret ønske om en egen indikator for formidling og en egen indikator for praksis/studentaktiv læring.

Utviklingsavtaler

Det er generelt stor enighet blant aktørene om at utviklingsavtalene fungerer godt, og at de bidrar til å skape mangfold i sektoren. Flere nevner at avtalene gjør det mulig å sette seg store mål og få tilpasset oppfølging fra departementet på dette.

Flertallet ønsker ikke finansiering tilknyttet utviklingsavtalene fordi de ikke tror det vil fungere i praksis, der det ofte vil være snakk om å øke styringskraften for å løse komplekse oppgaver. Argumentene mot finansiering i utviklingsavtalene handler i stor grad om at dette vil føre til mindre transparens og at institusjonene vil bli tvunget til å

sette seg kunstig lave mål for å få finansiering for positive resultater. Stor enighet om at utviklingsavtaler fungerer godt.

Dersom man skulle knyttet finansiering til utviklingsavtalene, sier flere aktører at dette måtte vært gjort ved å koble midler til konkrete mål/aktiviteter forankret i avtalen, som en kostnadsdekning for å prioritere noe spesielt. Dette betyr at det ikke blir en direkte kobling mellom avtalene og finansiering, men at de to trekker i samme retning.

Arbeidslivsrelevans

Det var stor enighet blant aktørene om at det vil være lite hensiktsmessig å lage en egen indikator for arbeidslivsrelevans, selv om partene i arbeidslivet ønsker at det skal være mer oppmerksomhet rundt dette. Institusjonene opplever at kandidatene deres i stor grad får jobb, og at de selv jobber målrettet for å skape studieprogrammer som er relevante for arbeidslivet. Det er behov for ulike grep i ulike fag, og det vil være vanskelig å skape en indikator som tar innover seg det fulle, komplekse bildet av hva dagens og fremtidens arbeidsliv har behov for.

HK-dir tok til orde for at tilskuddsordninger er en bedre måte å finansiere tiltak for økt arbeidslivsrelevans enn insentiver i finansieringssystemet.

Livslang læring

Flere aktører er bekymret for hvordan de skal finansiere større krav til å drive med videreutdanning og livslang læring. De mener at finansieringen må endres i takt med økte krav fra samfunnet. Flere peker på behovet for mer finansiering for å understøtte dette, ellers går det utover andre områder. Kandidatindikatoren pekes spesielt på i denne sammenhengen. Flere hevder at indikatoren motarbeider muligheten til å tilby kortere kurs og årsstudier, som de samtidig opplever at etterspørres av studenter, myndigheter og samfunnet for øvrig.

Det ble tatt til orde for å ha mer uttelling for studiepoeng for videreutdanning, samt at det tildeles egne studieplasser for videreutdanning eller andre måter å finansiere dette på gjennom basisfinansiering. Flere er kritiske til den nye egenbetalingsforskriften.

Desentralisert og fleksibel utdanning

Flere mener at det ikke er tilstrekkelig finansiering i dag for å utvikle desentraliserte, fleksible tilbud. Disse tilbudene er dyrere å opprette og drifte enn "vanlige" studier på én campus, og flere trekker frem at man bør få bedre kostnadsdekning for dette i takt med politiske prioriteringer på feltet.

Vedlegg 3 Analyse over mulighetene til å forske over rammebevilgningen blant universitetene

I dette vedlegget gjøres det en analyse over forskjeller i mulighetene til å drive forskning over rammebevilgningen blant norske universiteter.

Andel av rammebevilgningen som brukes til forskning

Tabell 7.13 viser driftsutgiftene til FoU i 2019 ved universitetene, både totalt og utgiftene som er finansiert av rammebevilgningen. Tabellen viser også hvor stor andel disse driftsutgiftene utgjorde av henholdsvis totale driftsinntekter og inntektene fra bevilgninger samme år. For de eldste universitetene samlet tilsvarte FoU-driftsutgiftene 39 prosent av rammebevilgningen. For de nye universitetene var tilsvarende andel 29 prosent. De gamle universitetene bruker med andre ord en større andel av rammebevilgningen til forskning.

Tabell 7.18 Tabell 7.13 Driftsutgifter til FoU, totalt og finansiert over rammebevilgningen. 2019. Mill. kroner og prosent av hhv. samlede driftsinntekter av rammebevilgningen

	Driftsutgifter til FoU (mill. kroner)		FoU-driftsutgifter i prosent av hhv.	
	Totalt	Finansiert av rammebevilgning	Driftsinntekter	Rammebevilgning
NTNU	4 523	2 558	47	38
UiO	4 300	2 446	53	43
UiB	2 419	1 539	46	43
NMBU	1 752	1 152	44	35
UiT	943	530	49	41
NTNU, UiO, UiB, UiT, NMBU	13 937	8 225	48	40
OM	1 018	768	35	31
UiS	685	521	35	32
USN	543	491	25	27
UiA	538	449	35	30

NU	438	370	28	26
OM, UiS, USN, UiA, NU	3 222	2 599	32	30

Kilde: NIFU: FoU-statistikk

Forskjeller i undervisningsomfang mellom universiteter

Nedenfor er det gjort en analyse av universitetenes rom for forskning innenfor rammebevilgningen ved å se på forskjeller i undervisningsomfang. Hypotesen er at rommet for å drive forskning innenfor rammebevilgningen i prinsippet er lik når studiepoengproduksjonen pr. årsverk er lik. I beregningen må det tas hensyn til at noen studieprogrammer er mer undervisningstunge enn andre, dvs. at det går med flere undervisningsressurser pr. avlagte studiepoeng. Det er tatt utgangspunkt i resultater og regnskapstall for 2020.

I tabell 7.19 vises totalt antall årsverk, antall faglige årsverk, produksjonen av 60-studiepoengenheter (SPE) og antall studiepoengenheter per årsverk ved universitetene.

Tabell 7.19 Totalt antall årsverk, antall faglige årsverk, produksjonen av 60-studiepoengenheter (SPE) og antall studiepoeng pr. faglige årsverk ved universitetene.

	Årsverk totalt	Faglige årsverk	SPE	SPE per årsverk	SPE per faglige årsverk
NTNU	7 762	5 125	32 031	4,1	6,2
UiO	6 685	3 876	18 818	2,8	4,9
UiB	4 158	2 549	13 895	3,3	5,5
UiT	3 725	2 331	11 818	3,2	5,1
NMBU	1 647	896	4 712	2,9	5,3
NTNU, UiO, UiB, UiT, NMBU	23 977	14 777	81 274	3,4	5,5
OM	2 217	1 433	15 548	7,0	10,8
USN	1 782	1 195	12 284	6,9	10,3
UiS	1 611	1 022	8 577	5,3	8,4
UiA	1 504	961	9 535	6,3	9,9
NU	1 342	871	7 628	5,7	8,8
OM, USN, UiS, UiA, NU	8 456	5 482	53 572	6,3	9,8

Kilde: DBH

Som det går frem av tabellen, er antall studiepoeng beregnet pr. faglig årsverk betydelig høyere blant de nye universitetene enn hos de gamle. Det er også gjort en beregning over antall studiepoeng pr. totalt antall årsverk som viser det samme bildet.

Antall faglige årsverk er totalt antall faglige årsverk i virksomhetene, dvs. også faglige årsverk finansiert av NFR, EU og andre oppdragsgivere (BOA). Neste trinn i beregningen er trekke ut antall årsverk som er eksternt finansiert for å kunne beregne antall studiepoeng pr. faglig årsverk finansiert over rammebevilgningen. I praksis er det med utgangspunkt i regnskapstall fra DBH ikke mulig å trekke ut bare faglige årsverk fordi det også er andre stillingsgrupper som blir eksternt finansiert. Løsningen på dette er å trekke alle eksternt finansierte årsverk og dermed få et uttrykk for sum årsverk som er finansiert over rammebevilgningen. Dette er igjen brukt for å beregne gjennomsnittlig antall studiepoeng pr. totalt antall årsverk finansiert over rammebevilgningen.

I tabell 7.20 er det satt opp totale driftskostnader og regnskapsførte inntekter fra ulike eksterne kilder i 2020 (Norges forskningsråd, EU og BOA-inntekter). Andelen eksterne inntekter er så multiplisert med antallet årsverk i tabell 7.21 for å anslå tall for eksternt finansierte årsverk og årsverk finansiert av rammebevilgningen. Omfanget av eksternt finansierte årsverk er betydelig høyere i de gamle universitetene enn i de nye. Tabell 7.21 viser også studiepoengenhetene per årsverk i rammebevilgningen. Forskjellene i antallet studiepoeng per årsverk blir noe mindre mellom de nye og de gamle universitetene når den eksternt finansierte virksomheten trekkes ut.

Tabell 7.20 Eksternt finansiering ved universitetene. 2020. Mill kroner og prosent av totale driftsinntekter

	Driftsinntekter totalt	NFR	EU	BOA	Andel NFR, EU og BOA
NTNU	9 864	992	176	893	21
UiO	8 420	943	222	622	21
UiB	5 039	492	146	337	19
UiT	4 412	226	37	350	14
NMBU	1 961	234	32	183	23
NTNU, UiO, UiB, UiT, NMBU	29 696	2 887	613	2 384	20
OM	3 009	110	21	246	13

USN	2 251	49	14	151	9
UiS	2 014	65	15	152	12
UiA	1 754	46	6	128	10
NU	1 621	21	9	74	6
OM, USN, UiS, UiA, NU	10 648	291	65	752	10

Kilde: DBH

Tabell 7.21 60-studiepoengheter (SPE) finansiert over rammebevilgningen ved universitetene. 2020

	Årsverk totalt	Årsverk NFR, EU og BOA	Årsverk minus NFR EU og BOA	SPE per årsverk i rammebev.
NTNU	7 762	1 621	6 141	5,2
UiO	6 685	1 419	5 266	3,6
UiB	4 158	805	3 353	4,1
UiT	3 725	517	3 208	3,7
NMBU	1 647	377	1 270	3,7
NTNU, UiO, UiB, UiT, NMBU	23 977	4 751	19 226	4,2
OM	2 217	278	1 939	8,0
USN	1 782	169	1 613	7,6
UiS	1 611	186	1 425	6,0
UiA	1 504	155	1 349	7,1
NU	1 342	86	1 256	6,1
OM, USN, UiS, UiA, NU	8 456	880	7 576	7,1

Kilde: DBH

For å kunne sammenligne undervisningsomfanget for personalet mellom universitetene er det også nødvendig å ta hensyn til forskjeller mellom typer av studieprogrammer. Noen studieprogrammer har undervisning i mindre grupper enn i andre studieprogrammer. Enkelte programmer har én-til-én undervisning, noen driver klinisk virksomhet og noen bruker laboratorier i undervisningen. Det er også forskjeller i utgifter til drift og til husleie. I finansieringssystemet er de ulike utdanningene fordelt på

seks kategorier, A-F, som har hver sine satser. Kunnskapsdepartementet bruker satsene ved tildeling av midler til nye studieplasser og i beregningen av resultatbasert uttelling for studiepoeng. Satsene representerer ikke faktiske kostnader ved et studium. De er grove anslag som kun gjenspeiler en viss forskjell i kostnader mellom ulike typer studieprogram, mens de faktiske kostnadene for et studieprogram varierer mellom ulike studiesteder og institusjoner.

Vi bruker finansieringskategoriene som grunnlag for å vekte studiepoengene i ulike studieprogrammer. Vi har ikke oversikt over hvordan kostnadene ved ulike studieprogrammer fordeler seg på henholdsvis husleie/driftsutgifter og personalutgifter, og heller ikke om det er systematiske forskjeller på dette området mellom universitetene. Vi gjør en forenklet tilnærming om at andelen er lik for alle finansieringskategoriene.⁵⁵ Dette er en usikker forutsetning som gjør at resultatene må tolkes med forsiktighet. Vektene er beregnet ved å dividere satsene for kategoriene på satsen for kategori F, jf. tabellene 4.2 og 7.4. Den valgte vektingen innebærer at personalkostnadene til undervisning i kategori A er ca. fire ganger høyere pr. studiepoeng enn i kategori F, kategori B er ca. tre ganger høyere osv.

I tabell 7.22 fremgår antall 60-studiepoengenheter som universitetene produserte i 2020 og produksjonen vektet etter kategorisatsene. Videre er det beregnet et tall for vektete studiepoengenheter per årsverk finansiert over rammebevilgningen.⁵⁶

Tabell 7.22 Bevilgningsfinansierte 60-studiepoengenheter (SPE). 2020. Totalt og kategorivektet og per årsverk i rammebevilgningen

	<i>SPE</i>	<i>Kategorivektet SPE</i>	<i>SPE Kategorivektet SPE per årsverk i rammebev.</i>
NTNU	31 070	44 245	7,2
UiO	18 568	28 284	5,4
UiB	13 624	21 646	6,5
UiT	11 649	17 355	5,4

⁵⁵ Når det forutsettes at andelen personalkostnader er lik for alle kategoriene, kan vektallene beregnes med grunnlag i satsene direkte.

⁵⁶ I beregningen er det brukt bevilgningsfinansiert studiepoengproduksjon, i motsetning til tabell 7.19 som viser total studiepoengproduksjon. Beregningen av årsverk finansiert over rammebevilgningen er vist i tabell 7.21.

NMBU	4 634	8 275	6,5
NTNU, UiO, UiB, UiT, NMBU	79 545	119 804	6,2
OM	14 441	18 410	9,5
USN	11 337	14 048	8,7
UiS	8 196	10 907	7,7
UiA	9 009	11 333	8,4
NU	7 375	9 200	7,3
OM, USN, UiS, UiA, NU	50 358	63 899	8,4

Kilde: DBH

Kolonnen for vektete studiepoeng pr. årsverk viser det som kan oppfattes som sammenlignbare tall for det gjennomsnittlige undervisningsomfanget pr. årsverk finansiert over rammebevilgningen for de ulike institusjonene. Jo høyere tall, jo høyere undervisningsomfang. Vi ser at de gamle universitetene har lavere undervisningsomfang pr. årsverk enn de nye universitetene også når vi har korrigert for at de gamle har betydelige flere studieplasser i de undervisningstunge kategoriene A, B og C.

Jo lavere undervisningsomfang pr. årsverk finansiert over rammebevilgningen, jo større muligheter har institusjonene til å drive forskning finansiert over rammebevilgningen

Usikkerhet

Det er knyttet usikkerhet til beregningene. Et særlig forhold er at noen universiteter har ansvaret for universitetsmuseer. Ansatte som arbeider med dette vil være inkludert i totalt antall ansatte og dermed redusere antallet vektete studiepoeng pr. årsverk. På den annen side vil noen av disse ansatte kunne være finansiert av salgs- og billettinntekter som gjør at tallet for vektete studiepoeng pr. årsverk isolert sett skulle vært høyere.

Vedlegg 4 Fjerning av dagens modell for resultatbasert uttelling

Modellen innebærer at den resultatbaserte uttellingen slik den er innrettet i dag, avvikles. Finansieringssystemet for rammebevilgningen vil ikke lenger bestå av to grupper av endringer, hvor den ene er regelstyrt med faste prissatte indikatorer omtalt som «insentiver» og den andre er basert på varierende og blandede kriterier og innrettet mot ulike formål. Det betyr *ikke* at det ikke lenger skal være noen sammenheng mellom objektive resultater og budsjettendringene, men at slike sammenhenger innrettes på en annen måte enn i dag. Også denne modellen gir rom for finansiering av videreutdanning og desentralisert og fleksibel utdanning, men på samme måte som annen finansiering vil det ikke skje gjennom regelstyrte, prissatte indikatorer.

I denne modellen ville man ikke videreført dagens skillelinje mellom den resultatbaserte uttellingen og andre budsjettendringer. Kriteriene som benyttes for å fordele budsjettendringene rettet mot hvert formål kan bli fremstilt på en samlet måte. Noen av disse vil være objektive kriterier basert på størrelser institusjonene selv påvirker, andre kan være mer eller mindre basert på skjønn. At et bestemt kriterium benyttes i fordelingen av en budsjettendring mellom institusjonene, skal ikke i seg selv tolkes som et styringssignal om at alle institusjonene skal forsøke å endre resultatene sine på det aktuelle kriteriet.

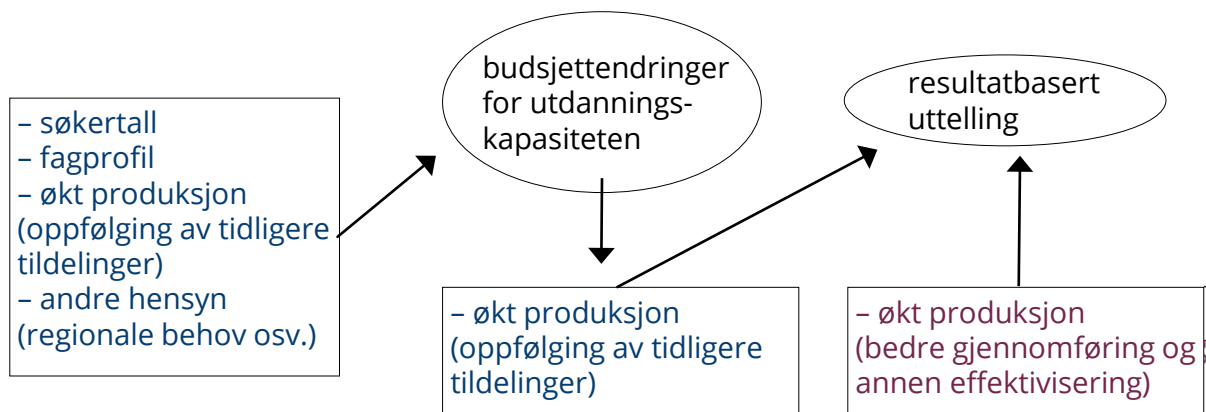
I denne modellen vil det ved endringer i utdanningskapasiteten være slik at alle midlene knyttet til aktivitetsendringen blir bevilget i budsjettåret uten noen forskyving i to år slik den resultatbaserte tildelingen er.

Figur 7.6 illustrerer sammenhengen i dagens modell mellom kriteriene som ligger til grunn for budsjettendringer som påvirker utdanningskapasiteten og dermed også den resultatbaserte uttellingen fremover. Figuren viser også hvordan de samme kriteriene kunne benyttes i en modell uten dagens resultatbaserte uttelling.

Figur 7.6 Kriterier for budsjettendringer for utdanningskapasiteten med og uten resultatbasert uttelling

Figur 7.6 Kriterier for budsjettendringer for utdanningskapasiteten med og uten resultatbasert uttelling

Dagens modell med resultatbasert uttelling



Samme kriterier uten resultatbasert uttelling

