

Åse Gornitzka, Peter Maassen og Jorunn Dahl Norgård

**Nasjonal prioritering og
arbeidsdeling i høyere utdanning**
– internasjonale erfaringer

NIFU skriftserie nr. 9/2001

NIFU – Norsk institutt for studier
av forskning og utdanning
Hegdehaugsveien 31
0352 Oslo

ISSN 0808-4572

Forord

Foreliggende rapport er utarbeidet av Norsk institutt for studier av forskning og høyere utdanning (NIFU) på oppdrag fra Norgesnettrådet.

Rapporten tar for seg problemstillinger knyttet til arbeidsdeling og nasjonal prioritering i høyere utdanning. Den belyser også nasjonale virkemidler som kan stimulere til samarbeid mellom lærestedene i høyere utdanning og til strategisk tenking og profilering av faglig virksomhet ved institusjonene. Rapporten presenterer forhold og erfaringer på disse områdene i noen utvalgte land.

I arbeidet med disse problemstillingene har vi hatt stor nytte av innspill og diskusjoner med våre oppdragsgivere. Vi retter en spesiell takk til Sverre Rustad. For øvrig har en rekke personer bidratt til denne rapporten. Våre informanter i Danmark, England og Nederland og kontaktpersoner for øvrig har stilt opp med sin kunnskap, innsikt og interesse, og vi er dem stor takk skyldig.

Åse Gornitzka, Peter Maassen og Jorunn Dahl Norgård har skrevet rapporten.

Oslo, mai 2001

Petter Aasen
Direktør

Ingvild Marheim Larsen
Seksjonsleder

Innhold

Sammendrag	7
1 Introduksjon	10
1.1 Hovedproblemstillinger	10
1.2 Om den nasjonale bakgrunnen	10
1.3 Dimensjoner i og ideer om nasjonale prioriteringer i et internasjonalt perspektiv	12
1.4 Metode og utvalg	15
2 Den nordiske kontraktsmodellen	16
2.1 Hovedtrekk ved det danske UoH-systemet	16
2.2 Nasjonal prioritering og arbeidsdeling	17
2.3 Finansiering og prioritering	19
2.4 Utviklingskontrakter og profilering	23
2.5 Kvalitetsvurderinger og prioritering	26
2.6 Vurdering av systemets virkemåte og utviklingsperspektiver	27
2.7 Hovedtrekk ved andre kontraktsmodeller; Sverige og Finland	28
2.7.1 Sverige	28
2.7.2 Finland	33
3 Den engelske modellen: konkurranse som koordineringsmekanisme.....	38
3.1 Introduksjon til det engelske caset	38
3.2 Nasjonal prioritering og arbeidsdeling	38
3.3 Finansiering av høyere utdanning	42
3.4 Finansiering av universitetsforskning	47
3.5 Kvalitetsvurderingssystemet for undervisning	48
3.6 Institusjonell profilering og samarbeid	49
3.7 Konkurranse som koordineringsmekanisme – erfaringer fra det engelske systemet	51
3.8 Sammenfatning og hovedkonklusjoner	54
4 The Dutch Hybrid model: a combination of government and market.....	56
4.1 Introduction	56
4.2 Main characteristics of the Dutch higher education system	56
4.3 Student related issues	59
4.4 Governance issues	61
4.5 Funding system	64
4.6 Quality assessment	72
4.7 Prioritising, task-allocation and institutional co-operation	73
4.8 Policy developments	75

5 Sammenfatning og konklusjoner	77
5.1 Introduksjon	77
5.2 Nasjonal arbeidsdeling av studietilbud	77
5.3 Skillet mellom universiteter og høyskoler som bærebjelke i nasjonal arbeidsdeling	80
5.4 Betydningen av finansiering og kvalitetsvurdering for arbeidsdeling og prioritering	81
5.5 Institusjonelt samarbeid og profilering	83
5.6 Marked, plan og kontrakt i nasjonale prioriteringer.....	84
Bibliografi	86
Informanter.....	90
Vedlegg: Beskrivelse av sekundærcase	91
1 Israel	91
2 Frankrike.....	95
3 Belgia (Flandern).....	99
4 USA (Michigan)	104

Sammendrag

Politisk styring av arbeidsdeling, konsentrasjon og institusjonelt samarbeid?

Denne rapporten tar opp spørsmålet om hvorvidt arbeidsdeling, nasjonal prioritering og konsentrasjon har vært gjenstand for politisk styring fra myndighetenes side i et utvalg vestlige land. Vi ser også på hvilke mekanismer eller virkemidler som påvirker arbeidsdeling, konsentrasjon og prioritering innenfor høyere utdanning. Vi spør videre hvordan finansieringssystemet brukes i de utvalgte landene som virkemiddel for nasjonal prioritering av innsats, og i hvilken grad systemer for kvalitetsvurdering er koblet til øvrige tiltak som virker inn på arbeidsdeling/prioritering.

Myndighetenes politikk når det gjelder samarbeid mellom institusjonene i høyere utdanning og med hensyn til institusjonenes strategiske satsning på prioriterte områder innenfor egen virksomhet, er også tema for denne sammenlignende studien. Danmark, England og Nederland utgjør hovedcasene i studien, i tillegg gis det en kortere beskrivelse av en rekke øvrige land.

Framstillingen av internasjonale erfaringer er basert på en gjennomgang av de utvalgte casene. I beskrivelsen presenteres de hovedspørsmålene som berører arbeidsdelings-/prioriteringsproblematikken, og som har figurert på den nasjonale politiske agenda i høyere utdanning. På grunnlag av kartleggingen viser rapporten hvordan man i praksis forholder seg til spørsmålet om nasjonal prioritering og arbeidsdeling.

Ideen om sentral styring av arbeidsdeling og profilering i høyere utdanning er ikke det enerådende prinsipp i noen av de landene vi har sett på. Myndighetene har selv trukket konklusjonen at dette alene ikke er en effektiv tilnærming til høyere utdanning. De aller fleste europeiske systemer for høyere utdanning som vi har sett på i dette prosjektet, legger hovedansvaret til institusjonene for utvikling av nye studietilbud, og endring og nedtrapping av eksisterende programmer. Dette skjer imidlertid innenfor en overordnet ramme som er satt av myndighetene. Hva denne rammen består av varierer betraktelig fra land til land.

Danmark

I Danmark har man utviklet en kontrakts- og forhandlingsmodell. Utviklingskontraktene ble formelt tatt i bruk i 2000. Ønske om arbeidsdeling mellom institusjonene har ikke vært et premiss for innføring av kontraktsmodellen. Kontraktsforhandlingene med den enkelte institusjonen sees heller ikke i sammenheng, utfra målsetninger om helhetlig politisk styring av innsatsområder eller faglig arbeidsfordeling. Likevel skal kontraktene fortrinnsvis bidra til profilering og utpeking av strategiske mål for virksomheten, og i det ligger implisitt en form for arbeidsdeling. I forhold til den overordnede utdanningspolitikken, har kontraktene så langt vært et virkemiddel for implementering av nasjonale satsningsområder som bygger på to viktige insentiver; tilleggsbevilgninger (jf.

flerårsavtalene) og stor grad av autonomi for institusjonene til selv å velge hvordan de vil vektlegge de ulike satsningsområdene.

Autonomi er ett viktig stikkord mht. hvorfor faglig arbeidsdeling i liten grad har stått eksplisitt på den politiske dagsorden. Reformen og endringer de siste årene er gått i retning av økt delegering og fristilling av institusjonene. Den tradisjonelt sterke og selvstendige posisjon universitetene har hatt i Danmark er dermed ytterligere befestet. Større grad av nasjonal planlegging og styring har vært diskutert spesielt innenfor naturvitenskapelige fag. Dette ble imidlertid vurdert som for vanskelig politisk, gitt universitetenes autonomi. Debatten om en sterkere arbeidsdeling dukker opp fra tid til annen, men ikke nødvendigvis på initiativ fra myndighetene. Samtidig er det myndighetene som har den endelige avgjørelsesmyndighet i forhold til hvilke utdanninger de ulike institusjonene kan tilby. Selv om det ikke ligger en politikk om arbeidsdeling eller konsentrasjon til grunn for behandlingen av slike søknader, påpeker informantene imidlertid at andre mekanismer kan virke i en slik retning. Konkurransen mellom institusjonene om bl.a. studenter og forskningsmidler, er skjerpet – både nasjonalt og i forhold til utenlandske læresteder. Det er derfor ikke utenkelig at markedskreftene på lang sikt vil skape en klarere arbeidsdeling mellom institusjonene.

England

I England har konkurransen mellom institusjonene blitt skjerpet i løpet av de siste 10 til 15 årene. Man har fått bedre informasjon om forsknings- og undervisningskvalitet via *Research Assessment Exercise* og *Teaching Quality Assessment*. Tatt i betraktning institusjonenes autonome stilling i det engelske systemet har de nasjonale myndigheter begrenset mulighet til å styre systemet for høyere utdanning, bortsett fra via finansiering som policy instrument. Til gjengjeld har myndighetenes innflytelse over høyere utdanning som sektor helt klart økt som følge av det sterke effektivitetshensynet som har gjennomsyret finansieringspolitikken i høyere utdanning. Den hardt pressete økonomiske situasjonen som har preget institusjonenes hverdag har gjort sitt til at finansiering som virkemiddel utover grunnfinansieringen av institusjonene har fått større effekt. Denne formen for politisk virkemiddel ble fra sent på 1980-tallet brukt i økende grad av de nasjonale utdanningsmyndighetene. Institusjonene på sin side klager over at disse ordningene krever mye innsats og gir liten gevinst. Likevel er den økonomiske situasjonen så presset at de ikke har råd til å la være å delta. Myndighetene har på sin side gjennom disse tiltakene fått mye igjen for liten ressursinnsats. Alt i alt har slike økonomiske virkemidler vært en legitim del av politikken for høyere utdanning. Det har vært et samsvar mellom denne type markedsliknende virkemidler og myndighetenes politiske ideologi. Samtidig står det formelle selvstyret for universitetene fremdeles sterkt, sammenlignet med det som er situasjonen for universitetene i mange av de øvrige landene på kontinentet.

I hovedsak er det konkurranseprinsippet og prinsippet om rangering av institusjonene i henhold til formelle kvalitetskriterier som regulerer forholdet mellom institusjonene. Denne situasjonen har ikke vist seg som en sterk pådriver for institusjonelt samarbeid. I

noen grad har konkurransen om kostnadseffektivitet og kvalitet drevet enkelte institusjoner til å foreta strategiske valg om sin egen virksomhet. Utdanningsmyndighetene har på sin side ikke mulighet til å beordre opprettelse, nedleggelse eller sammenslåing av ulike studietilbud. Men selv i et markedsorientert system som det engelske er de nasjonale myndighetenes rolle sentral. Myndighetsorganene legger gjennom sine finansieringsordninger premisset for konkurransen om forskningsmidler og om studenter. Den sittende labour regjeringen har også lagt sterkere føringer inn i finansieringsordningene og forlatt tidligere regjeringers *laissez-faire* strategi overfor sektoren.

Nederland

Nederland er et interessant case fordi man der har gjennomgått en rekke større reformprosesser som også har hatt spørsmålet om nasjonal arbeidsdeling og nasjonal prioritering som et fokus. Fra 1980-tallet og fram til dagens situasjon har man strevet med å få til en ny balansegang mellom sentral styring og institusjonell frihet og markedstilpasning. En av hovedgrunnene til at man introduserte et ny modell for forholdet mellom myndigheter og læresteder er å finne i misnøyen med det nasjonale systemet for regulering av studietilbud som man praktiserte før 1985. I det hele tatt har dette systemet hatt vilje til å eksperimentere med nye virkemidler og reguleringer, spesielt gjelder det i forhold til etablering av nye studietilbud. Når det gjelder arbeidsdelingen mellom høyskoler og universiteter er situasjonen annerledes. Her har man holdt på et sterkt skille mellom de to sektorene, selv om de i dag er underlagt en felles lov. Både finansieringsordninger for forskning og fordeling av fagområder bidrar til å legge denne form for arbeidsdeling fast.

1 Introduksjon

1.1 Hovedproblemstillinger

Denne rapporten har som siktemål å få fram internasjonale erfaringer som kan brukes når man i norsk sammenheng skal vurdere virkemidler for nasjonal prioritering, arbeidsdeling og samarbeid mellom institusjonene i høyere utdanning, samt virkemidler som kan stimulere til strategisk tenkning ved institusjonene. Dette representerer helt sentrale problemstillinger som de fleste høyere utdanningssystemer i vestlige land står overfor i en tidsepoke der forholdet mellom myndigheter og utdanningsinstitusjonene er i endring. Prosjektet bidrar dermed til å kaste lys over hvordan nasjonale prioriteringer kan iverksettes innenfor systemer der institusjonell autonomi antas å stå sterkere enn noen gang før.

Denne rapporten tar utgangspunkt i følgende spørsmål:

- Har arbeidsdeling, konsentrasjon og institusjonelt samarbeid vært gjenstand for politisk styring fra myndighetenes side? I hvilken grad er dette hensyn som eksplisitt ivaretas gjennom politiske virkemidler? Hvilke virkemidler brukes for nasjonale prioriteringer av innsats i høyere utdanning?
- Hvilke mekanismer påvirker eksplisitt/implisitt arbeidsdeling, konsentrasjon og prioritering innenfor høyere utdanning?
- Hvordan brukes finansieringssystemet i de utvalgte landene som virkemiddel for nasjonal prioritering av innsats?
- I hvilken grad er systemer for kvalitetsvurdering koblet til øvrige virkemidler som virker inn på arbeidsdeling/prioritering?
- Hva er myndighetenes politikk mht. samarbeid mellom institusjonene i høyere utdanning?
- Er det etablert nasjonale tiltak for å fremme institusjonenes strategiske satsning på prioriterte områder innenfor egen virksomhet?

1.2 Om den nasjonale bakgrunnen

Spørsmålet om nasjonal arbeidsdeling og prioritering har vært et tilbakevendende tema i norsk politikk for høyere utdanning. Siden Hernes-utvalgets innstilling, ”Med viten og vilje” (NOU 1988) forelå, har man i norsk sammenheng diskutert disse spørsmålene i tilknytning til ideen om *Norgesnett*. Ideen om at institusjonene i norsk høyere utdanning skal inngå i et felles system der institusjonene skal ha ulike roller fikk i Hernesutvalgets innstilling en egen merkelapp, nemlig *Norgesnett*. Tanken var imidlertid langt fra fremmed for norsk politikk for høyere utdanning forut for Hernesutvalgets innstilling, samme ideer finner man for eksempel igjen i Ottosonkomiteens arbeid. I Stortingsmelding nr.40 (1990-91), ”Fra visjon til virke” ble tanken om *Norgesnett* videreutviklet og fulgt opp. Her heter det blant annet at

Nettverket vil skille seg fra dagens høgre utdanningssystem ved konsoliderte institusjoner, styrkede fagmiljøer og mer effektiv ressursutnyttelse gjennom

sammenslåing/samløkalisering, økt samarbeid og klarere arbeidsdeling. Målet er å heve kvaliteten i høgre utdanning og forskning ved at institusjonene befester egen styrke og øker evnen til å nyttegjøre de andre fortrinn på områder de selv står svakere (St.meld.nr.40:s.22)

Norgesnettets intensjon har vært å kombinere funksjonell spesialisering med nasjonal integrering. Målet med Norgesnettets har vært å samle alle institusjonene innenfor høyere utdanning og forskning i et integrert system. Norgesnettets skulle sikre flyt mellom institusjonene ved å utvide forbindelseslinjene mellom dem. Dette siste skulle gi mobilitet av studenter og ansatte. Arbeidsdelingen skulle sikres ved tildeling av fag fra departementet og tildeling av *knutepunktfunksjoner* med sikte på å heve samlet kvalitet og bedre den totale ressursituasjonen innen sektoren. Norgesnettets bygger altså på to prinsipper: etablering av faglige knutepunkt og arbeidsdeling mellom institusjonene. Knutepunktfunksjonene var ment å være et strategisk virkemiddel i sektoren for at institusjonene skulle konsentrere faglig virksomhet der de hadde særlige forutsetninger for å ivareta og utvikle et fagområde. Faglige knutepunkter innebærer en styrt spesialisering og arbeidsdeling mellom de høyere utdanningsinstitusjonene. I forhold til regional sektor ble det spesielt lagt vekt på at kravet til faglig profilering og koordinering skulle skjerpes. Fagmiljøene selv skulle være drivkreftene i arbeidet med å definere det faglige innholdet i studietilbudene. Dessuten skulle også de regionale høgskolestyrene ha en viktig rolle i koordinering og prioritering av høyere utdanning i regional sektor. Stortingsmeldingen la likevel opp til en sterk rolle for de nasjonale myndighetene. Knutepunktene skulle være et hensiktsmessig styringsverktøy for myndighetene:

De sentral utdanningsmyndighetene vil fortsatt ha det grunnleggende ansvar for nasjonal prioritering og koordinering når det gjelder å etablere og nedlegge studier. Kravene på dette feltet må nå skjerpes. Uten klarere prioritering vil det heller ikke være mulig å etablere et integrert kunnskapsnettverk. (St.meld.nr. 40:s.37)

I tillegg til institusjonell profilering av innsats og en bevisst prioritering på nasjonalt nivå het det i Stortingsmeldingen fra 1991 at tanken om arbeidsdeling og etablering av knutepunkter ikke ekskluderer ”konstruktiv konkurranse” mellom fagmiljøene.

Bare når det gjelder visse små fagområder kan det tillates faglige monopoler. Ellers må konkurransemomentet være med for å hindre at de sterkeste nasjonale fagmiljøene blir offer for sin egen suksess og stivner. (St.medl.nr.40:s.24)

For å realisere Norgesnettets ble det foretatt to viktige grep i form av omfattende sammenslåinger i høyskolesektoren i 1994 og ved en ny felles lov for universiteter og høyskoler. Tanken om Norgesnettets og den overordnede politikken for høyere utdanning i Norge hviler på prinsippet om en klar arbeidsdeling mellom universiteter og vitenskapelige høyskoler på den ene siden og høyskolesektoren på den andre. Dette prinsippet bekreftes både i Hernesutvalgets innstilling og i den påfølgende Stortingsmeldingen. Likeledes fastslår Universitets- og høyskoleloven fra 1995 en klar arbeidsdeling mellom universiteter /vitenskapelige høyskoler og høyskolesektoren. De førstnevnte institusjonene skal ha særlig

ansvar for grunnforskning og forskerutdanning. Universitets- og høyskoleloven åpner imidlertid for at de statlige høyskolene også kan tildeles et tilsvarende ansvar på sine fagområder. Slik kan også de statlige høyskoler søke om rett til å tildele doktorgrader.

I Stortingsmelding nr. 27 (2000-2001) er arbeidsdelings- og prioriteringsproblematikken i hovedsak fokusert på spørsmålet om funksjonell arbeidsdeling mellom høyskole og universitetssektoren. På den ene siden legger meldingen opp til at tallet på bredde universiteter holdes til de fire som eksisterer i dag, mens vitenskapelig høyskole som navnelapp skal avvikles. Disse skal benevnes som universiteter. Samtidig foreslås det at institusjonsfordelingen endres ved at høyskoler med rett til å tildele doktorgrad kan søke overgang til universitetsbetegnelse. Meldingen kommer med vurderinger som vektlegger betydningen av konsentrasjon av ressurser og utvikling av vitale fagmiljøer. For eksempel sies det:

Departementet mener det er viktig å stimulere til samarbeid og arbeidsdeling, og ønsker å beholde og videreutvikle en sektor med et mangfold av utdanningsinstitusjoner. Departementet vil legge til rette for at institusjonene velger ulike strategier for faglig utvikling. (St.meld. 27 (200-2001):s.47)

Norgesnettets og knutepunktfunksjonene er ikke gitt bred omtale i denne Stortingsmeldingen. Imidlertid ble knutepunktene i høyskolesektoren gjenstand for kritisk drøfting i evalueringen som ble gjennomført av denne ordningen i 2000 (Knutepunktkomiteen, se Norgesnetttrådet, 2000). Denne komiteens arbeid konkluderte med at knutepunktfunksjonen bør utgå. Man forslår å etablere to nye ordninger, for det første en ordning for små/svake fagmiljøer som myndighetene ønsker å opprettholde, og for det andre en ordning med statlige satsningsområder. Komiteen sier videre:

Utdanninger som utvikler seg i kraft av sin egendynamikk, rekrutterer rimelig godt og/eller har omstillingspotensial har ikke behov for særskilt støtte. Fagmiljøer av denne typen som er forventet å drive en FoU-virksomhet som krever ressurser utover det vanlige, bør kunne søke om midler gjennom ordinære kilder.

Problemer knyttet til utdanninger som rekrutterer dårlig i en overgangsperiode bør kunne ivaretas gjennom det ordinære finansieringssystemet. (Norgesnetttrådet, 2000:11)

Stortingsmeldingens forslag og oppfølgingen av Knutepunktkomiteens anbefalinger setter dermed arbeidsdelings – og prioriteringsproblematikken høyt opp på den utdanningspolitiske agenda i tiden framover.

1.3 Dimensjoner i og ideer om nasjonale prioriteringer i et internasjonalt perspektiv

I Norge har disse spørsmålene altså i stor grad vært knyttet opp mot et eksplisitt sett av virkemidler i politikken for høyere utdanning gjennom tanken om Norgesnettets og knutepunktfunksjonene. Ser vi på utdanningspolitiske virkemidler og debatt i et internasjonalt

perspektiv er det som regel ikke slik at disse spørsmålene er direkte koblet til spesifikke og lett identifiserbare tiltak i politikken. Likevel er spørsmålet om nasjonale prioriteringer helt sentralt i de fleste land, og griper inn i hvordan man styrer, finansierer og organiserer høyere utdanning og hvordan fordelingsmekanismer og virkemidler er utformet.

Spørsmålet om nasjonal arbeidsdeling, prioritering og institusjonelt samarbeid berører i et internasjonalt perspektiv en rekke viktige aspekter ved høyere utdanning. Nedenfor er det listet opp noen av de viktigste tema innenfor politikk for høyere utdanning som våre hovedproblemstillinger berører:

- Nasjonale myndigheters styrings- og planleggingsambisjoner overfor sektoren:
Hvilket overordnet rammeverk er etablert mht. myndighetenes styring av høyere utdanning? Hvilken rolle har de nasjonale myndighetene med hensyn til å fordele ”arbeidsoppgaver” blant lærestedene og fastsette funksjonsfordelingen innenfor sektoren?
- Dimensjonering og arbeidsdeling
 - Nasjonale prioriteringer av høyere utdanning i forhold til andre sektorer, altså regulering av det totale omfanget av høyere utdanning.
 - Nasjonale prioriteringer innenfor sektoren: Fordeling av kapasiteten mellom ulike studietilbud og mellom ulike institusjoner (Aamodt, 1999)
- Mangfold og arbeidsdeling
På *systemnivå* handler dette om institusjonsstruktur og institusjonsinndeling og hvorvidt man har et enhetlig system vs. deling mellom universiteter og høyskoler. Et enhetlig system vil si at samtlige institusjoner innenfor høyere utdanning er gitt betegnelsen universiteter. Et ”binært” system opererer med en deling mellom profesjonsrettede utdanninger som er organisert i høyskoler og disiplinrettede utdanninger som er organisert i universiteter – arbeidsdeling med hensyn til forskning er i hovedsak at universitetene har ansvar for grunnforskning og høyskoler driver forskning med innretning mot profesjonsutdanningene. I tillegg skiller enkelte systemer ut de særskilte egne utdanningsinstitusjoner som tilbyr utdanning i forlengelse av videregående skole, likeledes er det enkelte nasjonale systemer, som for eksempel det franske, som praktiserer andre modeller for institusjonsstruktur og – inndeling. (se OECD, 1998 og Skodvin og Nerdrum, 2000). På *institusjonsnivå*: dreier mangfold seg for eksempel om fordelingen av grader/gradsnivå ved en institusjon, spesialisering og bredde i fagtilbud. (Skodvin og Nerdrum, 2000)
- Stratifisering og arbeidsdeling
Hierarkiet mellom institusjonene og de nasjonale myndigheters rolle med hensyn til å tildele institusjonene plass i en rangorden er internasjonalt sett en helt sentral problemstilling i enkelte land.
- Harmonisering og arbeidsdeling
Det vil si i hvilken grad studenter har lov til eller oppmuntres til å bevege seg fra en del av sektoren til en annen, og mellom institusjonene.
- ”Geografi” og arbeidsdeling

Betydningen av den regionale fordeling av høyere utdanning

- ”Omstilling” og arbeidsdeling

Dette temaet har blitt en mer og mer sentral problemstilling ettersom politikk for høyere utdanning i større grad tar utgangspunkt i at endringstakten i sektoren har økt og at ”endring er en permanent tilstand” for sektoren. Spørsmålet om nasjonale prioriteringer blir da satt i sammenheng med dynamikken i systemet, det vil si at en arbeidsdeling mellom institusjoner ikke blir lagt en gang for alle. Omstilling kan her også ses som omfordelingspolitisk problemstilling – hvilke virkemidler finnes det for å omfordele ressurser mellom ett område innenfor høyere utdanning til et annet, fra en undersektor til en annen, fra en institusjon til en annen i takt med endrete betingelser og behov?

- Forskningspolitikken i høyere utdanning og arbeidsdeling

Politikken knyttet til forskningsfunksjonen er viktig. Politikken som omhandler spesielle tiltak, som satsing på strategisk forskning, programforskning nasjonale innsatsområder i forskningen, griper inn i forskningsfunksjonen ved universiteter og også eventuelt ved høyskolene. Likeledes dreier det om hvordan man fordeler forskningsfunksjonen mellom ulike type institusjoner – og hvordan man balanserer forskning- versus undervisning i ulike deler av UoH systemet.

Å få en klarhet i *rammebetingelser* som påvirker virkemidler og systemer for nasjonale prioriteringer er viktig for å kunne forstå internasjonale erfaringer på dette feltet. Vi antar at variasjoner i følgende forhold er sentrale betingelser i våre case:

- Reguleringer av høyere utdanning på nasjonalt nivå

- mht. studentopptak – er det fritt eller bundet sett fra institusjonenes side?
- mht. formelle prosedyrer for regulering av studietilbudet – hvilke (hvis noen) prosedyrer må institusjonene igjennom for å få godkjent studietilbud?

- Utformingen av finansieringssystemene

- Skillet mellom forsknings- og undervisningsfinansiering - hvilke koblinger som er mellom de to? Selvom de er skilt fra hverandre, så påvirker finansierings- og insentivsystemer innenfor det ene området det andre, og avstedkommer konsekvenser for nasjonale og institusjonelle prioriteringer og samarbeidsforhold mellom institusjonene.
- Graden av øremerking fra myndighetenes side av midler til lærstedene
- Graden av frihet for institusjonene til å disponere midler.

- Utforming av kvalitetsvurderingssystemene

Allerede utfra denne begrensede listen kan vi se hvordan problemstillingene griper inn i hverandre og hvordan politikkområdene er gjensidig avhengige. Ikke alle disse aspektene blir belyst i vår omtale av de nasjonale systemene vi har sett på, men hvert av temaene blir berørt i beskrivelsene av ett eller flere av casene.

I vår beskrivelse av internasjonale erfaringer går vi gjennom de utvalgte casene og presenterer hvilke hovedspørsmål som har figurert på den nasjonale politiske agenda i høyere utdanning som berører arbeidsdelings-/prioriteringsproblematikken. På grunnlag av kartleggingen av et sett utvalgte land, hvorav tre blir beskrevet og analysert inngående, viser vi i denne rapporten hvordan man i praksis forholder seg til spørsmålet om nasjonal prioritering og arbeidsdeling. En sammenfattende analyse presenteres i kapittel 5.

1.4 Metode og utvalg

I vår kartlegging og analyse har i hovedsak gjort bruk av tre typer informasjonskilder

- 1) offentlige dokumenter i de aktuelle landene
 - 2) internasjonal litteratur som omhandler studier av sammenfallende eller relaterte spørsmål
 - 3) intervjuer med nøkkelinformanter i de landene som vi har valgt ut som våre primærcase.
- Våre kontaktpersoner i de utvalgte landene har også vært behjelpelige med å henvise til litteratur og dokumenter til hjelp i datainnsamlingen og analysen.

I utvalget av land som skal inkluderes i studien har et sentralt hensyn vært å finne fram til case som kan få fram en (eventuell) spennvidde av virkemidler og praksis, men som samtidig representerer systemer som opererer innenfor strukturelle forhold som er sammenlignbare med dem man finner i Norge. Som ”arbeidshypotese” kan vi anta at vestlige systemer for høyere utdanning opererer eller har operert innenfor tre hovedmodeller som påvirker prioritering/arbeidsdeling. For det første en markedsmodell, for det andre en kontrakts-/forhandlingsmodell, og for det tredje en sentralstyringsmodell. England representerer et eksempel på den første modellen, mens Danmark representerer den andre modellen. Tidligere erfaringer i Nederland og dagens praksis er en ”hybrid” som omfatter elementer av de to sistnevnte modellene. Disse tre landene er våre primære case. Omtalen av det nederlandske caset som finnes i kapittel fire er skrevet på engelsk.

I tillegg har vi innhentet informasjon fra seks øvrige land: Sverige, Finland, Israel, Frankrike, USA (Delstaten Michigan) og Flandern. Disse utgjør våre sekundærcase. Informasjonen om disse landene brukes i hovedsak i den sammenlignende analysen av de tre hovedcasene som presenteres i kapittel 5. Omtalen av casene er ikke fyllestgjørende på samme måte som våre tre primærcase, men disse er inkludert for å kontrastere og diskutere trekk og erfaringer fra sistnevnte landene. En kort presentasjon av hvert av sekundærcasene finnes for Sverige og Finlands del i kapittel 2. Korte omtaler av de resterende sekundærcasene er å finne i vedlegget til denne rapporten.

2 Den nordiske kontraktmodellen

2.1 Hovedtrekk ved det danske UoH-systemet

Det høyere utdanningssystemet i Danmark består av 110 institusjoner, og omfatter tradisjonelle universiteter samt mer yrkesrettede og spesialiserte høyskoler og fagskoler. Universitetene tilbyr 3-årige bachelorgradsprogrammer, 5-årige mastergradsprogrammer (*kandidatutdanning*) samt doktorgradsstudier. I høyskolesektoren tilbys yrkesrettede studier innenfor tekniske og økonomiske fag, lærerutdanning, helse- og sosialfaglig utdanning osv. Utdanningssystemet kan karakteriseres som *binært* ved at det bare er universitetssektoren som er tillagt ansvar for forskning og doktorgradsstudier som leder fram til henholdsvis en lisensiatgrad eller Ph.d. Som en konsekvens er det bare institusjoner i universitetssektoren som mottar basisbevilgninger til forskning fra Undervisningsministeriet.¹ I tillegg er de to sektorene underlagt separate lovverk.

I Danmark deles lavere grads studier innenfor høyere utdanning² tradisjonelt i 3 kategorier etter nivå og adgangskrav; 1 - 3-årige studier (*kort videregående utdanning*). Disse studiene er gjerne yrkesrettet og tilbys ved for eksempel handelsskoler og tekniske fagskoler (*erhvervskoler*). 3 - 4-årige studier (*mellomlang videregående utdanning*) utgjør et bredt spekter av studietilbud, fra profesjonsutdanninger som tilbys ved enkelte høyskoler til bachelorutdanning som hovedsakelig er lagt til universitetene. 5- 6-årig kandidatutdanning (*lang videregående utdanning*) er forskningsbaserte utdanninger som bare gis ved universitetene og vitenskapelige høyskoler. Universitetssektoren består per i dag av fem universiteter og ni spesialhøyskoler (dvs. vitenskapelige høyskoler), som tilbyr utdanning til profesjoner som ingeniør, veterinær og farmasøyt, samt studier innen handel, kunsthøgskole, arkitektur og musikk (Vabø 2000).

Utenom universitetssektoren består det høyere utdanningssystemet av et relativt stort antall små og spesialiserte institusjoner. I 1998 foreslo derfor Undervisningsministeriet strukturelle endringer som innbefatter sammenslåinger i høyskolesektoren. Siktemålet er å opprette større og tverrfaglige høyskoler med regional eller lokal forankring. Restruktureringen skal etter intensjonen baseres på frivillige sammenslåinger innenfor en 5-7 års periode (Klemperer, 1999). Så langt er det etablert seks såkalte Centre for Videregående Utdanning (CVU). Sentrene er etablert på frivillig basis og omfatter blant annet tidligere lærerhøyskoler og sykepleiehøyskoler. Det er lagt opp til at samarbeidet kan ha ulik formaliseringsgrad, fra full fusjon på den ene siden til nettverksbasert samarbeid på den andre.

¹ Universitetene var en i 2 års periode underlagt IT- og forskningsministeriet. Fra og med 2001 er imidlertid ansvaret for universitetene inkl. basisforskningsmidler og forskerutdanning tilbakeført til Undervisningsministeriet.

² Høyere utdanning tilsvarer det som på dansk kalles "de videregående uddannelser"

Drivkraften bak opprettelsen av CVU-ene har ikke vært tildeling av særlige ansvarsområder eller faglig arbeidsfordeling, men et ønske om en kvalitetsheving av de enkelte utdanninger. I den forbindelse har myndighetene tatt i bruk finansielle virkemidler. For det første er høyskoler som velger å fusjonere gitt en engangsbevilgning på 1 million Dkr. For det andre mottar CVU-ene midler til å inngå forpliktende avtaler med universitetene om kjøp av tjenester som skal bidra til å gi utdanningene et kvalitetsmessig løft, dvs. midler til forskningstilknytning.

Selv om midlene til forskningstilknytning innebærer at det nå legges mer vekt på koplingen mellom utdanning og forskning i høyskolesektoren (CVU-ene), opprettholder myndighetene et skarpt skille mellom de to sektorene, dvs. mellom institusjoner med og uten forskningsrett- og forpliktelser. Informanter i Undervisningsministeriet påpeker i den forbindelse at opprettelsen av CVU ikke er ment som et skritt i retning av en mer enhetlig UoH-sektor, derimot skal basisbevilgninger til forskning fortsatt forbeholdes universitetssektoren. Et argument for dette er, i følge våre informanter, at basisbevilgningen tildeles betingelsesløst (dvs. frie midler) forutsatt at personalet er ansatt på bakgrunn av forskerkvalifikasjoner. I det ligger en mekanisme for kvalitetssikring av ressursbruken som ikke er tilstede i høyskolesektoren.

2.2 Nasjonal prioritering og arbeidsdeling

Det danske utdanningssystemet er statlig, og er finansiert over offentlige midler. I likhet med andre vestlige land har forholdet mellom myndighetene og utdanningsinstitusjonene i senere tid vært gjenstand for betydelige endringer. Endringene har i grove trekk resultert i en overgang fra statlig detaljstyring og regulering til mål- og resultatstyring og overføring av myndighet til institusjonene. Endringene berører styringsstrukturer- og prinsipper så vel som finansieringssystemet (jfr. 2.3). Institusjonene i universitetssektoren fikk i 1993 et nytt lovverk som betyr utstrakt selvstyre. Videre er det på 1990-tallet gradvis innført "fritt opptak" i universitetssektoren, dvs. at institusjonene fritt kan ta opp så mange kvalifiserte studenter som de har kapasitet til. Utover enkelte obligatoriske adgangskrav og rammer for innholdet i de ulike utdanningene, har institusjonene fått langt større myndighet i spørsmål omkring opptak, organisering og utvikling av studier og intern ressursfordeling (Maassen, 2000). Det benyttes i enkelte tilfeller fortsatt nasjonal fastsettelse av opptakstall, bl.a innenfor tannlege- og legestudiet fordi dette er svært kostbare studieplasser. I tillegg er sykepleierutdanning og lærerutdanning gjenstand for dimensjonering på regionalt nivå. Hovedregelen er imidlertid at dimensjoneringen av sektoren følger en markedslogikk i form av studentenes etterspørsel etter ulike utdanningstilbud.

Myndighetene har imidlertid godkjenningsrett mht. til hvilke utdanninger den enkelte institusjon kan tilby. Eksempelvis søker universitetene departementet om opprettelse av nye studietilbud, noe som i teorien innebærer en styringsmulighet for myndighetene i forhold til arbeidsdeling. I følge våre informanter ligger det imidlertid ikke en *eksplisitt politikk* omkring arbeidsdeling eller konsentrasjon til grunn for behandlingen av søknadene. Søknadene vurderes utfra behov, kvalitet og dels regionale hensyn. I

behandlingen vurderes også hvilke studietilbud den aktuelle institusjon har fra før og hvordan nye tilbud passer inn i universitetets øvrige fagportefølje. Det finnes likevel eksempler på arbeidsdeling og tildeling av særlige ansvarsområder. Informantene påpeker her at det ikke er grunnlag for at alle universitetene skal tilby mindre humanistiske fag, som f.eks. tyrkisk. Snarere kan universitetene oppleve slike fag som en byrde pga. svært lave studenttall, og av den grunn ønske å legge ned studietilbudet eller å foreta en arbeidsdeling. I den forbindelse er det, med veiledning fra Undervisningsministeriet, inngått avtale mellom to universiteter, hvor det ene legger ned faget mens det andre har en nasjonal forpliktelse om å opprettholde studietilbudet og får midler til dette formålet. Dette er imidlertid unntaksvis og mer på bakgrunn av initiativ fra universitetene selv enn i regi av myndighetene.

Utover nasjonale krav til faglig kvalitet og nivå, hvor ministeriet kan fatte vedtak om nedleggelse hvis et studietilbud ikke tilfredsstiller kravene, har institusjonene i realiteten stor grad av autonomi mht. hvilke utdanninger de skal tilby, hvor mange kvalifiserte søkere de skal ta opp samt hvordan de vil fordele ressursene internt. Universitetene bestemmer selv velger hvordan de prioriterer å bruke de offentlige midlene. Høyskolene har også den samme disposisjonsretten over de statlige midlene. Utover skillet mellom de to sektorene mht. forskning og forskerutdanning, har derfor arbeidsdeling i liten grad vært eksplisitt gjenstand for politisk styring.

Et eksempel på nasjonale satsningsområder som berører utdanningsvirksomheten i universitetssektoren er opprettelsen av to IT-høyskoler i 1999. Høyskolene er resultat av et initiativ myndigheten tok mht. behov for en rask oppgradering av IT-utdanning. Det ble nedsatt en komite som fremmet forslag om opprettelse av IT-høyskoler i henholdsvis København og Århus. Høyskolene er ikke selvstendige institusjoner, men såkalte ”konsortium” hvor miljøer fra fire institusjoner i de to regionene er gått sammen for å løse en nasjonal oppgave. Et annet eksempel er *Danmarks Pædagogiske Universitet*, som nylig ble etablert gjennom sammenslåing av tre institusjoner. Universitetet skal ha hovedvekt på forsker-, kandidat- og mastergradsutdanning, og er gitt en nasjonal forpliktelse mht. fremming av lærerutdanning og pedagogisk forskning. Etableringen kan sees i lys av at kvaliteten i lærerutdanningen har vært gjenstand for kritikk, og at myndighetene ønsket en nasjonal satsing på dette feltet.

Det foreligger altså ikke en styrt faglig arbeidsdeling av utdanningsvirksomheten i UoH-sektoren fra myndighetene side. Dette må sees i sammenheng med de i styrings- og finansieringsprinsipper som er tatt i bruk i løpet av 1990-tallet. Myndighetene legger stor vekt på institusjonenes autonomi, og ønsker ikke en detaljstyring av den faglige virksomheten. Informantene påpeker imidlertid at det ligger en form for nasjonal planlegging i forskningsfinansieringen (jf. 2.3). Vi skal også se at det ligger et målsetting om profilering i de såkalte ”udviklingskontraktene” (jf. 2.4).

2.3 Finansiering og prioritering

I likhet med andre land, har trenden siden 1980-tallet vært en bevegelse bort fra finansieringsmekanismer som indirekte søkte å styre utdanningssystemet med hensyn til blant annet hvilke studier institusjonene skulle tilby, til et mer desentralisert finansieringssystem - dvs. en overgang fra fakultetsbevilgninger rettet inn mot de enkelte fagområder, til rammebevilgninger. I tillegg baseres finansieringen på output heller enn input, ved at finansieringsmekanismene baseres på antall “aktive” studenter, dvs. det faktiske antall kurs og eksamener studentene gjennomfører eller avlegger. Institusjonene kan også skaffe ekstra ressurser gjennom kursvirksomhet og konsulenttjenester (Klemperer, 1999). Det er separate bevilgninger for utdanning og forskning.

Finansiering og prioritering av utdanning

Prinsippene for finansiering av UoH-sektorens utdanningsvirksomhet varierer avhengig av type institusjon og utdanningsnivå (jf. 2.1).

Finansiering av kort videregående utdanning

I 1989 introduserte myndighetene lovgivning som innebar større grad av uavhengighet for tekniske fagskoler og andre institusjoner som tilbyr kort videregående utdanning. Endringene resulterte blant annet i større myndighet i finansielle spørsmål for institusjonene, og innføring av en finansieringsmodell som baserer seg på to prinsipper for tildeling av basisbevilgninger til utdanningsvirksomheten:

1. **Taksameter bevilgninger** er knyttet direkte til utdanningsvirksomheten, og tar utgangspunkt i studenttallet (input). Antall studenter beregnes ut fra fulltidsekvivalenter, og taksten varierer i henhold til kostnadene knyttet til undervisning i de ulike studietilbudene. Taksten fastsettes av myndighetene. Fordi bevilgningene tildeles i form av rammetilskudd, kan imidlertid institusjonene fritt fordele midlene på ulike aktiviteter.
2. **Rammebevilgninger** er tilleggsbevilgninger som går utover kostnader relatert til utdanningsvirksomheten. Vanligvis utgjør bevilgningene en mindre prosentandel av de samlede offentlige midlene, og bestemmes ut fra type institusjon (f.eks. tekniske fagskoler versus handelsskoler). Bevilgningenes størrelse følger ikke institusjonsstørrelse, og er blant annet ment som tilleggsstøtte til mindre institusjoner. Imidlertid finnes også enkelte supplerende bevilgninger avhengig av bl.a. institusjonsstørrelse og antall studietilbud.

Finansiering av mellomlang og lang videregående utdanning

Finansieringen av utdanningsvirksomheten ved universitetene og høyskolene har siden 1994 vært basert på rammebevilgninger som skal dekke undervisning, administrasjon, bygningsmasse etc. Institusjonene avgjør selv hvordan midlene skal fordeles internt. Målsettingen er at det skal legges til rette for fleksibilitet og tilpasning til arbeidsmarkedets behov. Midler til forskning bevilges separat (se nedenfor). Størrelsen på bevilgningene tar

utgangspunkt i studenttallet, og myndighetene fastsetter kostnader pr. student avhengig av type studie (jf. taksameterprinsippet). Til forskjell fra *kort videregående utdanning*, baseres bevilgningene på antall “aktive” studenter, dvs. omfanget av avlagte eksamener/vektall (output). Målsettingen er at vektleggingen av *output* skal fremme kvalitet og effektivitet. Institusjoner med lavt frafall belønnes, og myndighetenes siktemål er at konkurranse om de beste (og mest produktive) studentene bidrar til å øke kvaliteten i undervisningen.

Bruk av rammebevilgning innebærer at myndighetene i mindre grad enn tidligere har anledning til å styre institusjonenes virksomhet gjennom ressurstildelingen. Det betyr også at systemet baseres på forutsetninger om en fornuftig prioritering internt ved institusjonene. Særlig ved de store institusjonene med mange fag og fagområder, er spørsmål rundt prioritering og omstilling naturlig nok vanskelig. Informantene påpeker i den forbindelse at erfaringene tilsier at universitetene ikke nødvendigvis foretar rasjonelle fordelinger internt. I prinsippet er det lagt til rette for utpeking av satsningsområder og omfordeling internt, men i realiteten følges taksameterprinsippet relativt strengt. I noen grad foretas interne prioriteringer knyttet til opprettelse av nye utdanninger, men det er i hovedsak få konkrete eksempler på at institusjonene foretar virkelige satsninger på utdanningsområdet innenfor rammen av basisbevilgningen til utdanning. Samtidig er det tatt i bruk andre mekanismer som skal sikre profilering og at nasjonale satsningsområder inkorporeres i virksomheten ved institusjonene. Dette gjelder for det første i form av forskningsfinansiering og for det andre i form av utviklingskontrakter og fleråravtaler for forskning og utdanning.

Finansiering av forskning

I dansk høyere utdanning er ansvaret for forskningsvirksomhet lagt til institusjonene i universitetssektoren, og hovedtyngden av bevilgningene til forskning tildeles i form av en egen rammebevilgning (basisbevilgningen). Samlet er det 14 institusjoner i universitetssektoren som mottar basisbevilgninger til forskning fra Undervisningsministeriet. Deler av basisbevilgningen er øremerket grunnforskning. I løpet av 1990-tallet har basisbevilgningen i det samlede nasjonale forskningsbudsjettet sunket, samtidig som programbevilgninger spiller en stadig større rolle. Store deler av disse midlene tildeles på basis av anbudsordninger, og institusjonene opplever derfor en sterkere konkurranse om forskningsmidlene. I 1994 ble hoveddelen av basisbevilgningen brukt til grunnforskning (ca. 60 %). Det er myndighetenes politikk å opprettholde en balanse mellom grunnforskning og anvendt forskning innen sektoren (Klemperer, 1999).³

Det kan skilles mellom fire hovedformer for forskningsfinansiering. I tillegg får institusjonene midler fra eksterne kilder som industrien, utenlandske aktører etc.:

³ Forholdet mellom andelen av offentlig midler brukt til henholdsvis grunn- og anvendt forskning har i hovedsak vært uendret i perioden 1987-1999 (Klemperer 1999).

- Basisbevilgninger
- Midler fra forskningsrådene⁴
- Programforskningsmidler
- Midler fra *Danmarks Grundforskningsfond* (DGF) (se eget punkt)

Når det gjelder konsentrering av innsats eller nasjonale satsningsområder ivaretas dette gjennom de tre siste. Forskningsrådene har en rådgivende rolle med hensyn til myndighetenes forskningspolitikk, og et ansvar for koordinering av forskningsvirksomhet innenfor sitt felt. Det utarbeides femårige strategiske planer som beskriver utviklingen på feltet og identifiserer prioriterte områder. Midlene fra *forskningsrådene* annonseres under spesifikke tema eller programmer, og det kan, i følge våre informanter, ligge ønsker om særlig nasjonale satsninger fra myndighetenes side her. Hovedsakelig er det imidlertid forskningsrådene som peker ut områdene. Institusjonene konkurrerer om disse midlene gjennom anbud og ansøking. Myndighetenes prioriteringer uttrykkes primært gjennom tilleggsbevilgninger som fastsettes i statsbudsjettet, i form av *programforskningsmidler*. I 1997 ble det utpekt fire større områder; *naturvitenskap og teknologi, kultur og kommunikasjon, helse* samt *omgivelser, klima og miljø*. I perioden 1997-2000 er det bevilget til sammen 800 millioner danske kroner for prosjekter innenfor disse fire områdene. Dette er senere utvidet til å også omfatte bioteknologi og fiskeriforskning. I tillegg vurderes ekstra bevilgninger innen humaniora (per 1999). Programmene administreres av egne programkomiteer eller av forskningsrådene.

Basisbevilgningene til forskning er i stor grad historisk bestemt, og i følge våre informanter, er universitetene svært oppmerksomme på at basisbevilgningen til forskning utgjør en svært ulik andel av de totale budsjettene på tvers av institusjonene. Alternative modeller for refordeling av midler har imidlertid vært diskutert helt siden 1980-tallet. Tanken har vært at forskningsmidlene i større grad skal fordeles utfra resultat og kvalitet, men det har imidlertid ikke lyktes å utvikle et sett kriterier som universitetene kunne enes om. I 1997 gikk imidlertid undervisningsministeriet inn for at en mindre andel (f.eks. 5%) av basismidlene til forskning skal fordeles utfra resultat og kvalitet. Hensikten har ikke vært å konsentrere forskningsmidler (slik det er i England), men å sette kvalitet og strategisk bruk av forskningmidler på dagsorden (Smeby, 1998). Fordi bevilgningen dels er *aktivitetsrelatert*, er siktemålet å bedre balansen mellom basisbevilgninger til forskning, utdanningsbevilgninger og oppdragsmidler ved de enkelte institusjonene.

Tradisjonelt har altså en stor del av forskningsbevilgningene til universitetene gått over universitetenes basisbevilgninger. I løpet av 1990-tallet har imidlertid basisbevilgningen samlede omfang i det nasjonale forskningsbudsjettet sunket. Samtidig som programbevilgningene altså fikk større betydning utfra ønsker om mer politisk styring. Nå er imidlertid pendelen i ferd med å svinge tilbake. En grunn til det er at det er blitt for stor

⁴ Det er 6 forskningsråd med hovedansvar for henholdsvis områdene landbruk- og veterinær, medisin, naturvitenskap, humaniora, samfunnsvitenskap og teknologi.

spredning av forskningsressursene, og at det ikke nødvendigvis er en reell konkurranse om programmidlene noe som dels skyldes varierende interesse fra forskningsmiljøenes side. Det har også vært en klar tendens til at de tyngste miljøene trekker til seg hovedtyngden av midlene. Det satses derfor nå på å øke basisbevilgningene til forskning, å etablere større tverrgående forskergrupper ("Forskerkonsortium") samt å samle programmidlene under større overskrifter. Det er iverksatt en handlingsplan for utbygging av universitetene med sikte på styrking og profilering av grunnforskningen. Det utpekes en rekke utdannings- og forskningspolitiske målsetninger som skal sikre høy kvalitet og internasjonal standard. For å nå disse målene forutsettes bl.a. økte basisbevilgninger til forskning. Det er også inngått en politisk avtale om prinsipper for forskningen. Avtalen løper over fire år fra 2001 og utløser en samlet merbevilgning til forskning på i alt ca. 800 millioner Dkr. Av disse er universitetene sikret en vesentlig andel til utviklingsinitiativer som samlet skal styrke og fremme rekruttering til doktorgradsutdanning, fornying og økt tverrfaglighet og kontinuitet i forskningsvirksomheten (Forskningsministeriet, 2000).

*Sentre for fremragende forskning*⁵

Når det gjelder koordinering og fordeling av ansvarsområder innenfor forskning har *Danmarks Grundforskningsfond (DGF)* spilt en vesentlig rolle på 1990-tallet. DGF ble opprettet i 1991 med en formue på 2 milliarder Dkr, og har et ansvar for at det gjøres prioriteringer innenfor grunnforskningen som står i samsvar med den nasjonale forskningsstrategien. Fondets formål er å fremme finansiering av forskning på internasjonalt nivå. Grundforskningsfondet valgte selv å løse denne oppgaven ved å opprette sentre for fremragende forskning ("centres of excellence"), og står i dag for administrasjon av denne ordningen (Langfelt, 1999).

De første sentrene ble opprettet i 1993. Målet var at sentrene skal være blant de 5-10 beste i Europa (innen sitt felt). Modellen bygger på at langsiktige bevilgninger skal sikre stabilitet og at forskerne skal kunne ta fatt på store og langsiktige oppgaver. Et annet sentralt element er å plassere bevilgningene innenfor eller i tilknytning til eksisterende forskningsinstitusjoner, dvs. universiteter eller tilsvarende institusjoner. Dette gjøres av ressursmessige hensyn, og for å ikke fjerne de beste forskerne fra allerede eksisterende institusjoner og fra den undervisning de utfører der. Slik sett er midlene fra DGF tenkt som igangsettingsmidler for å sikre at det foretas satsninger som det ikke er rom til innenfor rammen av de ordinære bevilgningene.

Sentrene er primært valgt ut på grunnlag av en bedømmelse av faglige kvalitetskriterier. I det ligger evne til å nå opp i den internasjonale forskningsverden, evne til synergieffekter i det danske forskningssystemet, og muligheter til å bidra til et vesentlig omfang av forskerutdannelse. I forkant av opprettelsen av de første sentrene fikk fondet i 1992 inn 350 forslag. Fondets styre, dvs. personer med tilknytning til ulike deler av forskningssektoren, valgte ut 57 av disse som gikk videre til bedømmelse hos til sammen

⁵ Fremstillingen baseres i stor grad på Langfeldt (1999)

162 utenlandske forskere (3-4 bedømmelser av hvert forslag). 23 sentre ble opprettet. I andre runde (1997) kom det inn 71 søknader, 20 ble plukket ut til bedømmelse og 9 nye ble opprettet. Per i dag er det 32 sentre spredt på en rekke fagområder.⁶ Sentrene gis 5-årige bevilgninger. De gjennomgår en internasjonal evaluering etter 3-3,5 års virksomhet, og kan på bakgrunn av denne innvilges midler for en ny 5 års periode gitt at de kommer godt ut. Tidspunktet for evaluering skal ivareta to hensyn. For det første at sentrene trenger tid før det er resultater å evaluere. Evalueringen må derfor skje lengst mulig ut i perioden. For det andre krever hensynet til videre planlegging av virksomheten, at beskjed om eventuell ny tildelingsperiode må skje tidligst mulig. I 1997 ble de første 23 sentrene evaluert av 8 internasjonale ekspertgrupper (2-4 sentre per gruppe). I evalueringsmaterialet inngikk også forskningsplaner for en ny 5-års periode, og evalueringen ble dermed benyttet som beslutningsgrunnlag mht videreføring av sentrene. 16 av de 23 sentrene fikk bevilgning for en ny 5-års periode.

2.4 Utviklingskontrakter og profilering

Det er en forskjell mellom universitetene og de øvrige høyere utdanningsinstitusjonene med hensyn til statlig styring og implementering av myndighetenes politikk på feltet. I høyskolesektoren (dvs. innenfor kort og mellomlang høyere utdanning) benyttes så langt lovverk som styringsverktøy (Kaiser *et al.*, 2001). I universitetssektoren har man fra og med år 2000 tatt i bruk såkalte *utviklingskontrakter*.

Målsettingen med kontraktene er at universitetene skal sikres større og mer fleksibelt handlingsrom ved at den statlige styringen fokuserer mer på mål og resultater enn på kontroll og regulering. Myndighetene håper videre at kontraktssystemet skal sikre styrket institusjonsledelse og motivere universitetene til å utarbeide strategiske mål for forsknings- og utdanningsvirksomheten. Kontraktene utformes gjennom forhandlinger mellom myndighetene og den enkelte institusjon og skal legge stor vekt på virksomhetenes egendefinerte mål og ambisjoner. Kontraktsinngåelsen er frivillig, men samtlige universitetet valgte å slutte seg til ordningen da den ble innført. Kontraktene fastsettes for en fireårs periode, og kan sees som langsiktige strategiplaner hvor institusjonene trekker opp målsettinger om profilering og særlige ”spydspissområder” (Kaiser *et al.*, 2001). Dette innebærer at utviklingskontraktene er relativt forskjellige. Selv om man finner mange felles overskrifter, eksempelvis forskning, utdanning, internasjonalisering, administrasjon etc., gjenspeiles mangfoldet blant institusjonene i universitetssektoren i kontraktene.

⁶ Per 2000 omfatter Sentrene Søren Kierkegaard forskning, marinarkeologi, forskning i økonomiskpolitikk, Polis Centeret (med formål å beskrive den typiske oldgræske stats-og bosættelsesform), epidemiologisk grunnforskning, teoretisk atomfysikk, materialfysikk på atomært nivå, teoretisk datalogi, lithosfærecentere, eksperimentell parasitologi, biologisk sekvensanalyse, muskelforskning, sans-motorisk interaksjon, lydkommunikasjon, krystallografiske undersøkelser, fastfase organisk kombinatorisk kjemi, metallkatalyserende reaksjoner, plant-mikrobe symbioser, demografisk forskningscenter, klima og biogeokjemiske kretsløp, molekylær plantefysiologi, eksperimentell bioinformatikk, menneske-maskin interaksjon og matematisk fysikk stokastikk. (Av disse er de 16 førstnevnte videreført fra 1993/94, mens 9 ble opprettet i 1997/98.

Eksempelvis heter det i utviklingskontrakten for Roskilde Universitetscenter (2000-2003) at universitet skal ivareta og videreutvikle sin særlige forskningsmessige og utdanningsmessige styrke innen a) miljøvitenskap og miljøadministrasjon, b) globalisering, samfund og kultur og c) kommunikasjon og utdanning.

Kontraktene skal normalt være fireårige. Det gis anledning til revisjon av den enkelte kontrakt ved utgangen av det første året i kontraktsperioden utfra de erfaringer man gjør seg. Det kan også foretas en justering underveis i kontraktsperioden, hvis det enkelte universitets vilkår og muligheter for å leve opp til kontrakten er vesentlige endret – for eksempel økonomisk, eller hvis begge parter er enig om det. Langsiktige strategiplaner er ikke noe nytt i seg selv for universitetene. Imidlertid innebærer utviklingskontraktene noe vesentlig nytt ved at de er en forpliktende avtale mellom universitetene og bevilgende myndigheter. Informantene understreker i den forbindelse at kontraktsforhandlingene med den enkelte institusjonen ikke sees i sammenheng utfra målsetninger om helhetlig politisk styring av innsatsområder og faglig arbeidsfordeling. Likevel skal kontraktene fortrinnsvis bidra til profilering og utpeking av strategiske mål for virksomheten. Myndighetene har også ønsket å få inn forpliktelser mht. samarbeid mellom institusjonene i kontraktene, og mange av institusjonene har dette med. Det understrekes også at universitetene har lagt ned et betydelig arbeid i utviklingen av kontraktene.

Det er i utgangspunktet ingen direkte kopling mellom kontraktene og finansieringssystemet (slik tilfellet er i Sverige og Finland), og det er dermed heller ikke innført et nytt finansieringssystem som følge av utviklingskontraktene. En grunn til dette er at myndighetene ønsker at utgangspunktet for kontraktene skal være universitetenes kvalitative avveininger av potensial og muligheter, og ikke innretting mot sannsynlige økonomiske gevinster (Forskningsministeriet, 1999). Til tross for dette, og til tross for at kontraktene i stor grad er basert på institusjonenes egne prioriteringer, utgjør kontraktene som vi skal se likevel et styringsredskap for myndighetene.

Flerårsavtalen for utdanning

Kontraktenes funksjon som virkemiddel for implementering av nasjonale prioriteringer, kommer til uttrykk gjennom *flerårsavtalen for utdanning* og den tidligere omtalte prinsippavtalen for forskning (jf. 2.3). Flere politiske partier inngikk i år 2000 en flerårsavtale for høyere utdanning (alle nivåer), med virkning i perioden 2001-2004. Hensikten med avtalen er å sikre utdanningsinstitusjonene kjente og stabile økonomiske rammebetingelser, ved at 1) avtalen sikrer en kjent og stabil takstutvikling og 2) at det er avsatt tilleggsbevilgninger til kvalitetsforbedringer og institusjonsutvikling – til sammen 1 milliard D.kr som skal fordeles over fire år.⁷ Midlene er en rammebevilgning som skal fordeles på grunnlag av objektive kriterier, og er ment som et supplement til taksameterbevilgningene for å redusere betydningen av endringer i aktivitetsnivået ved

⁷ Jfr. *Kommissorium for taxameteranalyse*, Undervisningsministeriet 2001; *Aftale om prinsipper for videregående uddannelser*, Undervisningsministeriet 2000.

institusjonene og bedre mulighetene for langsiktig utvikling og planlegging. Samtidig er det ved å bruke objektive fordelingskriterier sikret en sammenheng til den insitamentstrukturen som ligger i taksametersystemet. Men fordi flerårsavtalemidlene er basert på ikke-aktivitetsbestemte rammebevilgninger, har myndighetene søkt å introdusere en ny bevilgningsmetode som målrettet fremmer kvalitative satsninger og understøtter de nasjonale utdanningspolitiske målsettingene.

Bakgrunnen for flerårsavtalen er, i følge våre informanter, at de politiske myndighetene ønsket en bred satsing på kvalitetsheving. Dette skal bidra til at minst 50 prosent av ungdomskullene i 2010 gjennomfører høyere utdanning. Avtalen utpeker i den sammenheng 8 kvalitative og tverrgående (på tvers av alle nivåer) innsatsområder; eksempelvis ”*uddannelsernes identitet og faglig fornyelse, merit og fleksibilitet, internasjonalisering, studiekvalitet og IT i uddannelserne*” (Undervisningsministeriet, 2000). For universitetssektoren er avtalen koplet til utviklingskontraktene ved at universitetene for å få sin del av midlene må inkludere innsatsområdene som et tillegg til kontrakten.⁸ Universitetene har en fast sum som utløses når tillegget til utviklingskontraktene underskrives. De vurderer imidlertid selv hvilket/hvilke innsatsområde de vil satse på, noe som innebærer at satsningen vektes forskjellig avhengig av institusjonenes egne vurderinger. Institusjonene har rapporteringsplikt om anvendelse av midlene og hvilke resultater man har oppnådd innenfor den fireårsperioden som omfattes av avtalen. Som en konsekvens er det altså foretatt direkte koplinger mellom innholdet i kontraktene og tildeling av statlige midler, selv om dette riktignok kommer i tillegg til institusjonenes basisbevilgninger (jf. det ovenfor nevnte). Dermed kan kontraktene sees som et styringsredskap for implementering av nasjonale politiske satsningsområder ved at disse nedfelles i institusjonenes langtidsplanlegging. Dette gjelder altså ikke bare for flerårsavtalen for utdanning, men også prinsippavtalen om forskning (jf. 2.3). I den sammenheng blir også finansiering et svært viktig virkemiddel og insentiv.

Informantene påpeker i den forbindelse at universitetene gjennom kontraktene har forpliktet seg til å forfølge de målsettinger som framgår av tillegget i kontraktene. De såkalte ”virksomhedregnskaberne” skal framover inneholde en årlig tilbakemelding fra universitetene om hvor langt de er kommet i forhold til målene. Dette betyr at myndighetene relativt enkelt kan gå inn å se etter hvilke framskritt som er gjort med hensyn til målsettingene og hva man får igjen for tilleggsbevilgningene som følger av de to avtalene. Slik sett sikres en oppfølging av de nasjonale satsningsområdene, samtidig som universitetene i større grad er sikret langsiktige midler til kvalitetsheving og profilering.

⁸ For de øvrige institusjonene avspeiler innsatsområdene de utdanningspolitiske målsettingene som framgår av bl.a intensjonene i CVU-loven og DPU-loven (jf. 2.1).

2.5 Kvalitetsvurderinger og prioritering

Innføringen av universitetsloven i 1993 innebar endringer av myndighetsforholdet mellom stat og institusjon ved at myndighetenes kompetanse ble innskrenket mens institusjonenes autonomi økte. Som en følge av nye prinsipper for styring er det tatt i bruk rammebevilgninger som finansieringsprinsipp (jf. pkt. 2.3). I tillegg har overføring av myndighet i spørsmål vedrørende eksempelvis opptak og ressursfordeling resultert i mer vekt på kvalitetssikring gjennom evaluering, fordi myndighetenes mulighet til direkte styring og kontroll er redusert. Evalueringene skal sikre at utdanningstilbudene holder en minimumsstandard og stimulerer institusjonene i deres arbeid med ytterligere kvalitetssikring- og forbedring (Klemperer, 1999).

Systemet for evaluering av utdanningsvirksomheten er gradvis institusjonalisert. På slutten av 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet ble det foretatt et fåtall større evalueringer av enkelte fag eller fagområder, hovedsakelig på ad hoc basis og med bruk av ulike metoder eller målsetninger. Arbeidet ble imidlertid satt mer i system gjennom opprettelsen av *Evalueringssenteret* (EVA) i 1992, hvis hovedoppgave er å koordinere jevnlig evalueringer av de ulike studieprogrammene. Myndighetene har så langt vært mest opptatt av evaluering på utdanningsnivå. Enkelte institusjoner har imidlertid på eget initiativ gjennomført institusjonsevalueringer. Det benyttes en modell som innebærer nasjonale evalueringer av det enkelte studietilbud/fag på tvers av samtlige institusjoner, og som inkluderer både selvevaluering og ekstern evaluering gjennomført av et internasjonalt ekspertpanel. Et tredje element har vært brukerundersøkelser blant studenter, ferdige kandidater og arbeidsgivere. Når rapport foreligger, har man en oppfølgingsfase hvor institusjonene skal iverksette tiltak for kvalitetsforbedring. Myndighetene holdes orientert om dette arbeidet. I 1999 ble det opprettet et nytt senter for vurdering av høyere utdanning, *Danmarks Evalueringsinstitutt* (hvor også EVA inngår), som innebærer at hele utdanningssektoren nå er samlet i et evalueringssenter. Det vil fortsatt legges stor vekt på utdanningsevalueringer, men det forventes også at institusjonsevalueringer og audits vil få en større rolle. Imidlertid er dette per i dag ikke implementert (Kaiser *et al.*, 2001; Klemperer, 1999).

Studier har vist at evalueringene har resultert i endringer av bl.a. studieplaner og undervisningsmetoder ved det enkelte lærested (Klemperer, 1999). I følge våre informanter iverksetter institusjonene gjerne tiltak allerede på basis av selvevalueringene, og for miljøene har det vært naturlig å følge de anbefalinger som ligger i rapporten fra ekspertpanelet. Det er imidlertid en forutsetning at ekspertpanelet har en uomtvistelig faglig autoritet. Til nå har evaluering ikke spilt noen vesentlig rolle for ressursfordeling eller arbeidsfordeling mellom institusjonene. Det er ingen direkte kopling mellom resultatene av kvalitetsvurderingene og ressurstildelingen til institusjonenes, slik tilfelle er i f.eks. England. Informantene understreker her at siktemålet med evalueringene er kvalitetskontroll. Det skal ikke være et redskap for myndighetene mht. omfordeling av ressurser eller arbeidsdeling. Departementet har imidlertid myndighet til å nedlegge

studietilbud eller eventuelt begrense opptaket hvis kvaliteten og det faglige nivå ikke svarer til nasjonale krav. I ytterste konsekvens kan derfor en svak evaluering resultere i lukking av studiet og budsjettkutt. Informantene trekker i den forbindelse fram et par eksempler på fag hvor myndighetene på bakgrunn av evalueringer har stilt krav om vesentlige forbedringer. Det kan også tenkes at evalueringssystemet på lengre sikt kan ha en indirekte effekt på finansiering og omfordeling. For eksempel vil en negativ rapport kunne være utslagsgivende i en institusjons evne til å tiltrekke seg eksterne midler. Alternativt kan dårlige resultater svekke en institusjons evne til å tiltrekke seg de beste studentene. Noe som kan ha finansielle konsekvenser fordi institusjonstildelingene er koplet til studentenes prestasjoner.

2.6 Vurdering av systemets virkemåte og utviklingsperspektiver

Utviklingskontraktene ble formelt tatt i bruk i 2000. Av den grunn vet man ikke noe om hvilken innvirkning ordningen vil få for blant annet intern ressursfordeling eller hvilke konkrete effekter det har for profilering og kvalitetsheving av universitetene. Ønske om arbeidsdeling mellom institusjonene har ikke vært et premiss for innføring av kontraktsmodellen. Kontraktsforhandlingene med den enkelte institusjonen sees heller ikke i sammenheng, utfra målsetninger om helhetlig politisk styring av innsatsområder og faglig arbeidsfordeling. Likevel skal kontraktene fortrinnsvis bidra til profilering og utpeking av strategiske mål for virksomheten, og i det ligger implisitt en form for arbeidsdeling. Det er også en målsetting om økt grad av samarbeid mellom institusjonene, som dels er kontraktsfestet. Igjen er det imidlertid for tidlig å si noe om effekter. I forhold til den overordnede utdanningspolitikken, har kontraktene så langt vært et virkemiddel for implementering av nasjonale satsningsområder som bygger på to viktige insentiver; tilleggsbevilgninger (jf. flerårsavtalene) og stor grad av autonomi for institusjonene til selv å velge hvordan de vil vektlegge de ulike satsningsområdene.

Autonomi er her ett viktig stikkord mht. hvorfor faglig arbeidsdeling i liten grad har stått på den politiske dagsorden. I følge informantene må myndighetenes respekt for universitetenes autonomi dels sees i sammenheng med at reformer og endringer de siste årene er gått i retning av økt delegering og fristilling av institusjonene. Det må også forstås i forhold til den tradisjonelt sterke og selvstendige posisjon universitetene har i Danmark. I den forbindelse påpeker våre informanter at det har vært diskutert større grad av nasjonal planlegging og styring innenfor naturvitenskapelige fag. Dette ble imidlertid vurdert som for vanskelig politisk ut fra universitetenes tradisjonelt svært selvstendige stilling. Det påpekes også at debatten om en sterkere arbeidsdeling dukker opp fra tid til annen, men ikke nødvendigvis på initiativ fra myndighetene. Samtidig er det myndighetene som har den endelige avgjørelsesmyndighet i forhold til hvilke utdanninger de ulike institusjonene kan tilby. Selv om det ikke ligger en politikk om arbeidsdeling eller konsentrasjon til grunn for behandlingen av slike søknader, påpeker informantene imidlertid at konkurransen mellom institusjonene om bl.a studenter og forskningsmidler, er skjerpet – både nasjonalt

og i forhold til utenlandske læresteder. Det er derfor ikke utenkelig at markedskreftene på lang sikt vil skape en klarere arbeidsdeling mellom institusjonene.

Generelt er markedstenkningen sterkt tilstede i dagens UoH-system. Finansieringssystemet spiller her en viktig rolle ved at finansieringen i stor grad følger studentenes etterspørsel og i neste omgang resultater. Taksametersystemet er i den forbindelse kritisert fra flere hold. Blant annet er det stilt spørsmål ved om nedgang i antall studenter vil føre til at institusjonene må si opp deler av personalet, eller om myndigheten må ta i bruk særfinansiering for å unngå kortsiktig nedbygging av fagmiljøer (Smeby, 1998). Selv om det er en politisk målsetting å øke den strategiske satsningen på institusjonsnivå, utnytter som nevnt institusjonene i liten grad friheten som ligger i rammebevilgningene. Taksametersatsene brukes også i stor grad internt ved fordeling av utdanningsbevilgningene. I tillegg har mange institusjoner benyttet Undervisningsministeriets fordeling av forskningsbevilgningene til de ulike fagområdene fra før 1994 som fordelingsnøkkel (Smeby, 1998).

Det er nå satt i gang et utredningsarbeid som skal gjennomgå taksametersystemet innenfor all høyere utdanning med sikte på å avdekke fordeler og ulemper ved systemet i forhold til langsiktig planlegging og prioritering ved institusjonene (Kommisorium for taxameteranalyse). I den anledning skal også taksametermodellens funksjon som overordnet utdanningspolitisk styringsredskap vurderes. Det skal legges særlig vekt på muligheter og begrensninger i samspillet mellom taksameterbevilgninger til undervisning, basisforskningsmidler og allokering av særskilte midler til forskningstilknytning og utvikling. I det ligger også en vurdering av hvilke muligheter dagens system gir for fleksibel ressursutnyttelse i forhold til universitetenes og de øvrige institusjonenes interne prioriteringer og målsettinger som er beskrevet i flerårsavtalen, forskningsavtalen og utviklingskontraktene.

2.7 Hovedtrekk ved andre kontraktsmodeller; Sverige og Finland

2.7.1 Sverige

Det høyere utdanningssystemet

Det svenske høyskolesystemet omfatter per i dag 13 universiteter, 14 høyskoler, 3 faghøyskoler og et landbruksuniversitet. I tillegg finnes det en rekke kunsthøyskoler, og i 1994 ble Högskolan i Jönköping og Chalmers Tekniska högskola omgjort til selvstendige private stiftelser (Skodvin og Nerdrum, 2000). Høyskolesystemet er et såkalt enhetlig og integrert system. Siden Høyskolereformen i 1977 er alle institusjoner regulert av en felles lov og formelt sett likeverdige. I realitetene er det imidlertid relativt store forskjeller mellom institusjonene. Blant annet er mesteparten av forskningsaktivitetene og forskningsressursene konsentrert til universitetene. Det foreligger dermed en arbeidsdeling mellom universitetene og de øvrige institusjonene med hensyn til forskning, og det er pekt på at systemet av den grunn heller er et ”skjult” todelt system enn et enhetlig system

(Bauer, 2000; Dahllöf, 1996). Endringene på 1970-tallet innebar også at man fikk en administrativ deling av forskning og utdanning, ved at det ble innført nye administrative organ som behandler forskning og utdanning hver for seg, og hvor det differensieres mellom finansiering av forskning og utdanning. I 1993 ble det gjennomført en ny stor reform og endringer av lovverket. Innenfor gitte rammer er universitetene og høyskolene gitt økt autonomi, og intensjonen er at økt konkurranse mellom institusjonene skal stimulere til høyere kvalitet. Siden 1993 er bl.a. høyskolene gitt anledning til å øke innslaget av lærerpersonale i toppstillingsgruppen, dvs. professorer, under forutsetning av at de skaffer finansieringsmidler. Tilsvarende kan høyskolene i samarbeid med et universitet gi undervisning på doktorgradsnivå. Det er også flere høyskoler med klare universitetsambisjoner, hvor det både foregår betydelig forskningsvirksomhet blant de vitenskapelig ansatte, og hvor det tilbys doktorgradsstudier i enkelte fag. Tre høyskoler har til nå fått universitetsstatus.⁹ Selv om det fortsatt er store forskjeller mellom de svenske høyskolene, innebærer denne utviklingen at det samlet sett er blitt et mindre skarpt skille mellom universitetene og høyskolene, og at arbeidsdelingen mellom de to sektorene ikke er like tydelig som i Danmark (Bauer, 2000; Skodvin og Nerdrum, 2000; Aamodt, 1999).

Styring, regulering og finansiering

Det overordnede ansvaret for den nasjonale utdanningspolitikken er lagt til Utbildningsdepartementet. Ressurstildelingen til institusjonene skjer via regjeringens budsjettforslag og godkjennes av Riksdagen. Før 1993 hadde *Universitets- och Högskoleämbetet*, et nasjonalt ansvar for budsjett og studentopptak. Endringene i 1993 innebar imidlertid overføring av myndighet til institusjonene. Myndighetene trekker opp overordnede målsettinger og parametre, hovedsakelig vedrørende finansiering, og overlater i større grad beslutninger knyttet til innholdet i utdanningene til institusjonene (Högskoleverket, 1997 og 1998). Högskoleverket bestemmer imidlertid hvilke eksamener hver enkelt institusjon skal ha rett til å utstede. Samlet sett betyr endringene at styringen nå baseres på følgende hovedprinsipp; kontrakter mellom myndighetene og institusjonene, resultatsbaserte rammebevilgninger, eksterne kvalitetsvurderinger og audits, deregulering og mer vekt på institusjonsledelse.

Aamodt (1999) peker på at det er vanskelig å se en klar linje i myndighetenes politikk mht. nasjonal planlegging og dimensjonering fra 1990-tallet og framover. Sektoren var tidlig på 90-tallet preget av at økt konkurranse om studentene og dimensjonering gjennom etterspørsel ga en rask og tilfeldig vekst. Etter regjeringsskifte i 1994 svingte pendelen i retning av mer direkte statlig inngripen, ved at det statlige oppdraget i tildelingsbrevet ble mer detaljert. Blant annet resulterte økt satsning på utdanning av teknikere og naturvitere til svensk industri i krav om at et minstetall av studentene skulle være tilknyttet disse fagområdene. Dimensjonering og kapasiteten på de ulike programmene er i dag likevel i hovedsak basert på markedsmekanismer i form av på studentenes etterspørsel. Generelt er også mangfold og konkurranse på tvers av institusjonene blitt et tydeligere trekk ved

⁹ Høyskolene i Karlstad, Örebro og Växjö benevnes fra og med 1. januar 1999 som universiteter.

sektoren. Blant annet er insentiver for bedret kvalitet lagt inn i finansieringssystemet, og gjennom det arbeidet som utføres av Høgskoleverkets evalueringsavdeling (Utværingsavdelingen). Det er også blitt større konkurranse som et resultat av at private aktører kan få offentlig støtte hvis kriteriene til kvalitet er oppfylt. Siden 1990 har finansieringen (med unntak av forskning og doktorgradsutdanning) vært basert på treårige budsjetter, og gjenspeiler den vekt som nå tillegges desentralisering og evaluering som styringsprinsipp.¹⁰ Bevilgningene blir i sin helhet vurdert hvert tredje år på basis av omfattende evalueringer. Siden 1993 tar bevilgningene utgangspunkt i studenttall, samtidig som finansieringssystemet baseres på en treårig kontrakt forhandlet fram mellom departementet og institusjonene (se nedenfor). Innenfor treårsperiodene foretas en årlig gjennomgang, hvor faktiske studenttall- og resultater ved årets slutt er bestemmende for den endelige overføringen av midler i neste års budsjett. (Maassen, 2000).

Kontraktmodellen¹¹

I kontraktene fastsettes generelle målsettinger for den enkelte institusjon for en treårsperiode. Målsettingene utdypes for kommende regnskapsår, og det foretas årlige resultatevalueringer. I 1998 ble følgende målsettinger spesifisert i den enkelte kontrakt; *minimum antall grader, minimum antall fulltidsekvivalenter (FTE), studietilbud hvor studenttallet skal økes eller reduseres, studieprogrammer hvor andelen kvinner eller menn skal økes, oppfølging som skal inngå i den årlige rapporteringen og spesielle oppgaver.* Dette innebærer at kontraktene benyttes som et virkemiddel fra myndighetenes side til å tildele særlig ansvarsområder ved at enkelte institusjoner pålegges å gi tilbud innen visse mindre fag. Samtidig foretaes i noen grad en styrt dimensjonering ved at det stilles spesifikke krav til studenttall innen enkelte studietilbud.

Med utgangspunkt i disse målformuleringene overføres foreløpige bevilgninger til undervisningsvirksomheten basert på de resultater institusjonen kan vise til med hensyn til: a) antall helårsprestasjoner (dvs. vekttallsproduksjon/prestasjonstariff, 60%) , b) antall heltidsstudenter (studenttariff, 40%)¹². Spesifiserte måltall knyttet til begge disse faktorene inngår som en del av kontrakten, og er helt sentralt for de foreløpige overføringene av midler til institusjonene.

Prisen per heltidsstudent og helårsprestasjon varierer mellom ulike utdanningsretninger. Bevilgningen er to-delt, og består av overhead-midler i tillegg til midler som skal dekke faktiske undervisningsutgifter. Disse tariffene er beregnet ut fra en større undersøkelse av faktiske kostnader ved undervisningsvirksomheten i høyere utdanning. Det skilles mellom

¹⁰ Utgifter dekkes gjennom statlige og regionale bevilgninger og eksterne finansieringskilder. De direkte statlige overføringene utgjør ca 60 % av institusjonenes inntekter. Øvrige inntekter består av eksterne midler fra bl.a. forskningsrådene og lokale myndigheter.

¹¹ Fremstillingen av kontraktmodellen bygger på Maassen (2000) .

¹² Med studenttall menes fulltidsekvivalenter (FTE). I Sverige innebærer dette 40 "credit points", hvor en ukes studier gir 1 poeng. Det akademiske året består av 40 uker.

fem kategorier av fagområder, i tillegg til en restkategori.¹³ Bevilgningen til lavere grads studier tildeles som en rammeoverføring, dvs. at institusjonene fritt kan fordele midlene. De totale overføringene til undervisningsvirksomheten er altså inkludert i den treårige kontrakten. I tillegg til å stille krav om et minimum antall studenter, fastsettes også det maksimale antall fulltidsstudenter myndighetene er villig til å finansiere. Institusjonene kan ta opp flere studenter, men dette vil ikke gi positive utslag i overføringene av midler. Knyttet opp til studenttall og eksamensresultater blir maksimum bevilgninger til undervisning fordelt til institusjonen for hvert år i kontraktsperioden. Gjennom kontrakten stilles det også midler til rådighet beregnet på spesielle ansvarsområder, for eksempel til å tilby kurs innen smalere fag eller for utvikling av nye kurs. Kontraktene er slik sett et virkemiddel for fordeling av ansvarsområder mellom institusjonene, og for å sikre at det opprettholdes virksomhet innenfor smale fag eller emner. De resultatene institusjonene kan vise til gjennom treårsperioden, danner utgangspunkt for forhandlinger omkring neste treårskontrakt. Den eneste betingelsen som er knyttet til bruken av de offentlige midlene er dermed at de langsiktige målsettingene i kontrakten oppfylles. For å sikre institusjonene fleksibilitet innenfor kontraktsperioden, er det anledning til å overføre en viss andel av budsjettmidlene fra et år til et annet.

Finansiering av forskning

Sverige skiller i likhet med Danmark mellom finansiering av forskning og utdanning. Dette skillet ble innført i forbindelse med reformen i 1977, og har sin bakgrunn i at myndighetene ønsket å differensiere politikken på disse to områdene. Dagens modell for forskningsfinansiering har klare paralleller til det danske systemet. Det skilles mellom basisbevilgninger som overføres direkte av myndighetene, og midler som fordeles via forskningsrådene på bakgrunn av anbud og prosjektforslag. Det bevilges også midler til blant annet investeringer og tverrdisiplinære forskningsprosjekter av et koordineringsstyre sammensatt av representanter fra forskningsrådene.

Strategiske forskningsfond og sentre for fremragende forskning

Det er foretatt ulike grep mht. nasjonalt strategiske prioriteringer av forskning. I 1993 ble en rekke målsetninger trukket opp med samlet siktemål å fremme kvaliteten i svensk forskning. Målsetningene var bl.a. å øke satsningen på store forskningsprosjekt av internasjonal standard, styrke relasjonene mellom universitet og næringsliv og å bedre forskerrekutteringen. I den sammenheng opprettet myndighetene på midten av 1990-tallet tre strategiske forskningsfond som bidro til en vesentlig økning i de statlige bevilgningene til forskning. Samtidig reduserte man omfanget av de direkte overføringene til universitetene. Som en konsekvens er universitetene nå mer avhengig av ekstern forskningsfinansiering. Til sammen 10 milliarder svenske kroner er fordelt via de tre strategiske forskningsfondene innenfor hhv. teknologi, naturvitenskap og medisin, miljø og transportsystem, samt humaniora og samfunnsvitenskap. Fondene har hatt som formål å

¹³ 1) humaniora, teologi, jus, samfunnsvitenskap 2) Naturvitenskap, ingeniørfag, farmasi og helsefag 3) odontologi 4) medisin og 5) lærerutdanning.

fremme forskning innenfor områder hvor svenske forskere eller forskergrupper har særlig ekspertise og har oppnådd gode resultater. I tillegg er det opprettet ”sentre for fremragende forskning” (særlig på teknologiområdet) ved enkelte universiteter eller tilsvarende institusjoner. Sentrene finansieres av NUTEK (det svenske forskningsrådet for industriell og teknologisk utvikling (Klemperer, 1999).

Kvalitetssikring og evaluering

Det svenske systemet for kvalitetssikring består av to hovedprosedyrer; 1) evaluering av enkeltutdanninger og fag med hensyn til akkreditering (engangs) og 2) regelmessige institusjonelle *audits* (granskning/bedømming) i regi av *Högskoleverket* (fire-års syklus, den første i perioden 1996-1999) (Stensaker, 1999). Sammenlignet med det Britiske kvalitetsvurderingssystemet, er ikke fokus for disse evalueringene kvaliteten i studietilbudene som sådan, men vurderinger av de enkelte institusjonenes prosesser og rutiner for å arbeide med kvalitetstiltak. Det er så langt ingen direkte koplinger mellom resultater som framkommer av kvalitetsvurderingene og finansiering. Det har vært fremmet forslag om at disse skal trekkes inn i den ordinære budsjettprosessen, men det er fortsatt usikkert hvordan dette skal brukes. I henhold til nylige forslag til endringer skal det legges mer vekt på studentevalueringer, samt vurderinger av enkeltutdanninger og fag hvert 6. år. Sistnevnte har vært praksis innen yrkesutdanninger, men skal utvides til å gjelde alle felt (Utbildningsdepartementet, 2000).¹⁴ Evalueringene har altså så langt vært et virkemiddel for kvalitetsfremming mer enn et grunnlag for styring. Som det ble påpekt for Danmarks vedkommende er det likevel klart at det indirekte ligger en kopling mellom evaluering og finansiering ved at offentlighet rundt svake evalueringresultater kan svekke institusjonenes evne til å tiltrekke seg studenter og i neste omgang ressurser.

Virkemidler for nasjonale prioriteringer og arbeidsdeling

Oppsummert har hovedmålsetningen med endringene i etterkant av 1993-reformen vært å styrke kvaliteten på utdanning og forskning. I den sammenheng har også spørsmål om differensiering og arbeidsdeling, i hvert fall indirekte, vært på dagsorden. Det foreligger en forventning om at målsetningene om kvalitetsheving dels skal oppfylles ved at økt grad av diversifisering mht. til mål og oppgaver vil utvikles innenfor rammen av langt mer selvregulerende institusjoner. Økt konkurranse mellom institusjonene, både nasjonalt og internasjonalt, antas å stimulere til profilering og spesialisering (Bauer, 2000). Det er imidlertid også tendenser til at konkurransen mellom institusjonene leder til økt homogenitet. Bauer (2000) peker blant annet på at uten et sentral system som ser utdanningsinstitusjonene i en helhet, vil alle institusjoner kunne velge den samme, økonomisk mest lovende retningen. Imidlertid ligger det elementer av helhetstenkning, dimensjonering og arbeidsdeling i både kontraktsmodellen og i utpekinging av nasjonale satsningsområder innenfor forskning. Den svenske kontraktsmodellen synes i den sammenheng å være et sterkere virkemiddel for nasjonal styring enn hva tilfellet er i

¹⁴ Jf. også *Högskoleverkets nya system för nationella ämnes- och programutvärderingar* (<http://www.hsv.se/nykvalitetsbedomning/index.html>).

Danmark. Samtidig ser vi at det tas i bruk lignende virkemidler med hensyn til fremming av nasjonalt prioriterte områder innenfor forskning.

En annen forskjell er at det i Sverige ser ut til å være en sterkere kopling mellom kontraktene og ressurstildeling. En evaluering av finansieringssystemet viste at institusjonene så langt har produsert tilstrekkelig output. Man vet derfor lite om hva som skjer hvis institusjonene ikke oppfyller målsettingene i kontraktene. Enkelte universiteter har bl.a. valgt å øke studenttallet langt utover forventet antall. Dette gjøres for å sikre at måltallene oppfylles. Økt vektlegging av markedsmekanismer og prestasjonsbasert finansiering har ikke ført til kvalitetsforringelse slik mange fryktet. Snarere ser man effekter av finansieringssystemet som går i retning av økt fokus på å forebygge frafall blant studentene. I tillegg har evalueringssystemet ført til mer fokus på evaluering som grunnlag for forbedring av studietilbudene.

2.7.2 Finland

I Finland er det høyere utdanningssystemet to-delt (binært), og i likhet med Danmark har universitetssektoren og den polytekniske høyskolesektoren separate lovverk. Universitetssektoren består av i alt 20 institusjoner, hvorav 10 er fler-fakultære universiteter ("yliopisto"), seks er spesialiserte institusjoner innen økonomisk-administrative og tekniske fag ("korkeakuolo") og fire er kunstakademier ("kuvataideakatemia").¹⁵ Samtlige universiteter er statlig styrt, bedriver både undervisnings- og forskningsvirksomhet og finansieres direkte over statsbudsjettet. En annen fellesnevner for universitetssektoren er at dette er institusjoner som uteksaminerer doktorgradskandidater. Universitetene har i henhold til lovverket av 1998 en utstrakt grad av autonomi (Ministry of education, Helsinki 1998; Skodvin og Nerdrum, 2000, Hatlevik, 2000).

Høyskolesektoren i Finland ble opprettet i 1992, gjennom sammenslåinger og oppgradering av postgymnasiale yrkesrettede institusjoner som så langt ikke hadde høyskolestatus. De første polytekniske høyskolene, "ammattikorkeakoulu", ble formelt opprettet i den finske riksdagen i 1995 gjennom "Lagen om yrkeshøgskolestudier". I løpet av 1996 ble all høyere yrkesfaglig utdanning oppgradert til polytekniske høyskoler. De første årene hadde enkelte kun midlertidig driftstillatelse, men fra og med 2000 opererer samtlige 29 polytekniske høyskoler på permanent basis. Flesteparten av høyskolene tilbyr tekniske, økonomiske og andre yrkesrettede utdanninger, fra 3 til 6 års varighet. I følge lovverket skal institusjonene nivåmessig sidestilles med universitetene. Blant annet har personalet relativt høy kompetanse, og i tillegg til utdanningstilbudene skal høyskolene i følge vedtektene bedrive FoU-arbeid som støtter opp om utdanningene og er til fordel for arbeidslivet. Samtidig er det fastsatt en arbeidsdeling mellom de to sektorene ved at grunnforskning, forskerutdanning og professorater er forbeholdt universitetssektoren (Ministry of education, Helsinki 1998). Høyskolene er regionale, og er enten drevet privat

¹⁵ I tillegg gis utdanning på universitetsnivå av en militærinstitusjon, "Maanpolustuskorkeakoulu"/Försvårshögskolan, som er underlagt Forsvarsdepartementet

eller av lokale myndigheter. Finansieringen av virksomheten er delvis statlig, delvis kommunal. Statlige høyskoler kan opprettes, men forekommer så langt ikke (Hatlevik, 2000).

Styring, regulering og finansiering av finsk høyere utdanning¹⁶

På midten av 1980-tallet var det finske høyere utdanningssystemet et av de mest sentralstyrte og regulerte i Europa. Siden den gang har imidlertid den statlige styringen vært gjenstand for reformer som går i retning av mer selvregulerende strukturer og institusjonell autonomi (Ministry of education, 1998; Hölttä, 2000). Nasjonale myndigheter skal vektlegge strategisk styring og utvikling av sektoren, mens institusjonene er gitt et større og mer fleksibelt handlingsrom. Utdanningsdepartementet utarbeider en seksårig utviklingsplan for utdanning og forskning hvert fjerde år. Planen spesifiserer viktige nasjonale målsettinger og prioriteringer med hensyn til høyere utdanning. I perioden 1995-2000 er program for utvikling av informasjonssamfunnet, utdanning innenfor matematikk og naturvitenskap, språk og internasjonalisering, kvalitet i utdanningene og økt samarbeid mellom utdanningssektoren og arbeidsmarkedet, utpekt som særlige satsningsområder.

Som en konsekvens av økt fristilling av institusjonene, legges det økende vekt på evaluering og akkreditering. Et eget evalueringsorgan, som dekker begge sektorer ble opprettet i 1996 (*The Finnish Higher Education Evaluation Council, FINHEEC*). FINHEEC er et rådgivende organ for utdanningsdepartementet og skal også bistå utdanningsinstitusjonene i deres arbeid med selv-evaluering. Et annet sentralt organ er *Finlandsakademiet* (forskningsrådet) som har ansvar for den sentrale administreringen av forskning, og som finansierer hovedandelen av forskningsvirksomheten ved universitetene. Akademiet organiserer fire underliggende forskningsråd med ansvar for forskningsfinansiering i sine respektive fagområder. Evaluering av forskning er også lagt til Akademiet.

Den finske kontraktsmodellen

Siden 1994 har mål- og resultatstyring vært et overordnet prinsipp for styring av universitetene. Prinsippet innebærer økt fokus på institusjonenes prestasjoner (output). Fra og med 1998 nedfelles målsettingene som universitetenes prestasjoner skal vurderes i forhold til, i *kontrakter*. Myndighetene forhandler med hver enkelt institusjon om målsettinger og resultater som skal oppnås innenfor en treårs periode, og om størrelsen på bevilgningene som er nødvendig for å nå disse målsettingene. De økonomiske bevilgningene overføres i form av rammebevilgninger, og institusjonene foretar selv den interne fordelingen. Treårskontrakten revideres årlig i forbindelse med det kommende års budsjett. I resultatstyringen inngår rapportering og utvikling av evalueringsystemer som et viktig ledd. Universitetene gjør rede for oppnådde resultater i årlige rapporter og

¹⁶ Det følgende er basert på Ministry of Education, *Management by Results in Higher Education*.

innrapporterer statistiske data til en nasjonal database (KOTA¹⁷). Rapporteringen til KOTA er blitt mer og mer omfattende, men er ikke koplet til ressursfordelingen (Smeby, 1998).

Disse kontraktene er myndighetenes viktigste styringsinstrument overfor universitetene. I kontraktene fastsettes viktige prioriteringer for de neste 3-4 årene. Det fastsettes hvor mange grader hver enkelt institusjon skal tildele innenfor hvert enkelt fagområde. I kontraktene inkluderes også det totale omfang av offentlige midler som overføres til institusjonene. Målsettingen er at forventet antall uteksaminerte kandidater skal bestemme om lag 90% av nivået på finansieringen, og at denne finansieringsmodellen skal være fullt implementert i 2003.

I motsetning til Sverige og Danmark skilles det ikke mellom basisbevilgninger til forskning og utdanning. Grunnbevilgningen til universitetene består av tre elementer; basisbevilgning til undervisning og forskning (ca 90%), oppnådde resultater (ca 3%) og spesielle utdannings- og forskningsprosjekter (ca 7%). *Basisbevilgningen* fastsettes på bakgrunn av antall hovedfags- og doktorgradskandidater. For hovedfagskandidater varierer taksten mellom ulike fagområder, mens det er en felles takst for doktorgradskandidater. Det gis bare uttelling for det antall kandidater som er forhandlet fram i kontrakten. *Resultatsbaserte overføringer* benyttes blant annet til å stimulere ”spesielt gode forskningsmiljøer” etter en vurdering av Finlandsakademiet og ”spesielt gode utdanningsmiljøer” etter en vurdering av FINHEEC. Resultatsindikatorer fastsettes for hver treårs periode. I 1998-2000 er kriteriene bl.a. hvorvidt institusjonen har sentre for fremragende virksomhet innen forskning, utdanning eller voksenopplæring, grad av internasjonal aktivitet og finansiering, antall gjesteforelesere eller forsker- og studentutveksling. Den tredje komponenten gis til *spesielle prosjekter* av nasjonal betydning etter forhandlinger med institusjonene (Smeby, 1998). Disse midlene benyttes i økende grad som et ledd i implementeringen av store nasjonale satsningsområder. På slutten av 1990-tallet har dette særlig vært knyttet til et “program for utvikling av informasjonssamfunnet”. Dette betyr at finansiering benyttes som et virkemiddel for prioritering.

I styringen av de polytekniske høyskolene benyttes en parallell kontrakts- og finansieringsmodell. Det defineres et overordnet rammeverk for høyskolens virksomhet, utdanningsområder, undervisningsspråk, studenttall og lokalisering. Finansieringen består av basisbevilgninger, hvorav 60 % er overføringer fra sentrale myndigheter mens de resterende bevilges av lokale myndigheter (om lag 30 %). I tillegg mottar høyskolene prosjektfinansiering og resultatbaserte bevilgninger. Prosjektfinansiering kan, som for universitetssektoren, ses som et virkemiddel for nasjonale prioriteringer ved at det her bevilges midler til områder som er definerte som særlig satsningsområder, eksempelvis innenfor videreutdanning av lærere, og implementering av ”Program for utvikling av informasjonssamfunnet” (Höltkä, 2000; Ministry of education, 1998).

¹⁷ <http://www.csc.fi/kota.html>

*Sentre for fremragende forskning*¹⁸

Finland har i likhet med Danmark etablert sentre for fremragende forskning som et virkemiddel for arbeidsdeling og nasjonale prioriteringer av forskningsvirksomhet. Modellen har klare likhetstrekk med den danske. De første sentrene ble opprettet i 1995 og 1997¹⁹, og det er nå etablert en fast ordning med utvelgelse og finansiering av sentrene. Ordningen administreres av Finlandsakademiet, og fra og med år 2000 er 26 sentre med 6-årige bevilgninger operative. Formålet er å skape kreative og effektive forsknings- og forskerutdanningsmiljøer som kan generere forskning av høyt internasjonalt nivå. I tillegg til å være en spydspiss innen eget fagfelt, skal forskningen også være langt fremme mht å forutse behov og trender i samfunnet. Sentrene er med ett unntak knyttet til universiteter (i noen til feller i samarbeid med instituttsektoren) og ledes av en professor. De største sentrene involverer over 100 forskere/forskerstudenter og andre ansatte. De 26 sentrene spenner over alle fagområder.

Utvelgelsen av sentrene følger to trinn; de utvalgte fra første runde bedømmes av internasjonal ekspertise, mens Akademiets styre står for den endelige seleksjonen. Kriteriene for tildeling er forskernes status (nasjonalt og internasjonalt), mobilitet, verv, forskningens vitenskapelig betydning, nyhetsverdi, publikasjoner og patenter, forskningsmiljøets kvalitet (en rekke kriterier), suksess med eller potensial for forskerutdanning og rekrutteringsbehov innen feltet. I tillegg er samfunnsmessig relevans et sekundært kriterium.

Sentrene mottar i gjennomsnitt 2 millioner FIM per år i ”Center of excellence”-bevilgning fra Finlandsakademiet og det nasjonale teknologirådet (*TEKES*). Imidlertid er det også andre finansieringskilder. En utredning av finansieringskildene i 1996 for sentrene som ble opprettet i 1995 viste følgende fordeling; universitetene (37%), Finlands Akademi (25%), Utdanningsministriet (11%), internasjonale kilder (12%), Tekes (3%) og andre nasjonale kilder (12%). Budsjettet for det enkelte senter fastsettes i kontraktsforhandlinger. Bevilgningene er 6-årige, med kontrakt for tre år av gangen. Dette innebærer at hvis forutsetningene for bevilgningen endres vesentlig vil bevilgningen kunne kuttes etter de tre første årene. Tilsvarende er det mulig å få økt bevilgning etter de tre første årene. Evaluering av virksomheten er løst ved at forskningsrådene (under Finlandsakademiet) oppnevner en rådgivende gruppe av 2-4 utenlandske forsker for hvert senter. Gruppen skal støtte og følge med i senterets aktivitet og rapportere til bevilgende aktører. Sistnevnte deltar også i gruppen som observatører. Beslutninger om videre finansiering tas på

¹⁸ Fremstillinger er i stor grad basert på Langfeldt (1999).

¹⁹ De første sentrene som ble utnevnt fikk en midlertidig status, og det var heller ikke fastsatt ordninger for periodevise utlysninger eller evalueringer. De 12 første sentrene ble imidlertid bedømt høsten 1997 i forbindelse med midler som ble øremerket sentrene for 1998-1999. Flere av de første sentrene har også blitt bedømt i forbindelse med til deling av ”Centres of excellence-midler” for 2000-2005, og mange av dem har fått slik bevilgning.

grunnlag av rapportene, og da særlig på bakgrunn av treårs rapportene. Ved behov kan det i tillegg arrangeres særskilte treårs evalueringer.

Virkemidler for nasjonal prioritering og arbeidsdeling

I myndighetenes utdanningspolitikk er det på 90-tallet lagt vekt på strukturelle reformer i universitetssystemet og spesialisering med hensyn til faglig styrke og kvalitetsheving. Det har også vært en målsetting å fremme mer samarbeid på tvers av institusjonene der det er hensiktsmessig, parallelt med beskjæring/kutting av overflødige oppgaver. I neste omgang kanaliseres innsparinger til denne typen rasjonalisering inn i sentrale nasjonale satsningsområder, som for eksempel “program for utvikling av informasjonssamfunnet”.

Generelt framstår både finansieringssystemet og kontraktsordningen som et virkemiddel for myndighetene mht. nasjonal prioritering. Eksempelvis benyttes særskilte bevilgninger som et ledd i implementering av store nasjonale satsningsområder. I tillegg framstår de finske kontraktene i større grad som sentrale styringsinstrument i forhold til dimensjonering av sektoren, fordi hvor mange grader hver institusjon skal tildele innenfor hvert enkelt område er spesifisert i kontrakten

3 Den engelske modellen: konkurranse som koordineringsmekanisme

3.1 Introduksjon til det engelske caset

Dette kapitlet belyser hvordan nasjonal arbeidsdeling ivaretas innenfor et høyere utdanningssystem som i prinsippet er lagt opp som et marked der konkurranse er ment å være den styrende koordineringsform. Presentasjonen tar utgangspunkt i det engelske systemet. Fra midten av 1960-tallet fram til 1992 hadde England et binært system for høyere utdanning. Inntil 1988 var de såkalte polytechnics administrert og styrt av de lokale utdanningsmyndigheter, og de nøyte liten grad av selvstyre både i økonomisk-administrative og akademiske saker. Det binære systemet var altså det bærende prinsippet for arbeidsdeling i sektoren der polytechnics hadde hovedansvaret for de kortere yrkesrettede utdanningene mens universitetene tok seg av de ”liberale” universitetsutdanningene, høyere grads utdanning og forskning. Universitetene på sin side var teknisk sett autonome institusjoner og statlige institusjoner i den forstand at de var statlig finansiert. I 1992 opphevet man skillet mellom universiteter og polytechnics.

I dag er det om lag 130 læresteder som er offentlig finansierte institusjoner for høyere utdanning i England²⁰, inkludert 76 universiteter og 16 generelle college for høyere utdanning. Det er 36 spesialiserte institusjoner innen for kunst- og kulturfag, landbruksvitenskap, farmasi og for lærerutdanning. Det er også en rekke institusjoner for etterutdanning med studietilbud innenfor høyere utdanning.

I dagens system består gradstrukturen på lavere nivå av en Bachelor grad (tre år) og noen 2-årige grader som tildeles ved læresteder som fram til 1992 var polytechnics. Høyere grader er 1-årige ”taught Master’s” (MBA, MA, MSc), 2-årige ”research Master’s” (BPhil, MPhil) og 3-årig PhD.

3.2 Nasjonal prioritering og arbeidsdeling

Tradisjoner for arbeidsdeling på systemnivå: fra binær til enhetlig struktur

Den tradisjonelt unike autonomi som de engelske universiteter nyter godt av sammenlignet med situasjonen på kontinentet, betyr ikke at nasjonale myndigheter ikke har hatt en overordnet rolle. Etter den andre verdenskrigen har det vært en generell enighet om at nasjonale myndigheter skal ha ansvar for å dimensjonere systemet, dvs. fastsette tallet på studenter og med hensyn til å finne en balanse mellom størrelsen på naturvitenskapelig fag versus andre fag og likeledes mellom tallet på lavere versus høyere grads studenter. Opprettelser av nye studietilbud og nasjonal fordeling av studietilbud mellom

²⁰ I omtalen av det engelske systemet holder vi utenfor de øvrige deler av Storbritannia. Innenfor utdanning er England/Wales, Skottland og Nord-Irland administrert og styrt som adskilte enheter.

universitetene var ikke et anliggende for nasjonale myndigheter.²¹ Inntil sent på 1980-tallet var andre overordnede spørsmål i hendene på en viktig bufferorganisasjon mellom myndighetene og universitetene, University Grants Committee (UGC). UGC ble etablert i 1919 og var kjennetegnet av sterke tradisjoner og en dominans av representanter fra akademia. UGC hadde ansvaret for den offentlige finansieringen av universitetene. Dette organet hadde også ansvar for å fatte beslutninger om opprettelse av universiteter.

UGC ble mot slutten av 1980-tallet erstattet med University Funding Council (UFC). Dette rådet hadde en sammensetning som var mindre dominert av akademia enn forgjengeren (Kogan og Hanney, 2000). UFCs inntreden ble tolket som et tegn på myndighetene ønsket et fastere grep på styringen av universitetene, og UFCs rolle ble mer å betrakte som myndighetens organ overfor lærestedene enn som en buffer mellom universiteter og myndigheter. UFC fungerte fram til opprettelsen av Higher Education Funding Council som skulle betjene både de tradisjonelle universitetene og lærestedene som fikk universitetsstatus i 1992.

De trettitalls institusjoner som i 1967 formelt ble gruppert som polytechnics ble utformet på en slik måte at både sentrale og lokale myndigheter kunne bruke institusjonene for å planlegge studenttallet og innvirke på studietilbudet på en helt annen måte enn det var mulig overfor universitetene. Polytechnics levde som nevnt under et annet styringsregime fram til slutten av 1980-tallet. Studietilbud ved disse institusjonene måtte godkjennes av regionale representanter for de nasjonale utdanningmyndighetene og regionale rådgivende komiteer (Regional Advisory Councils). Disse vurderte studentenes etterspørsel om ulike studietilbud, mulige overlappende tilbud i regionen og kvaliteten på studietilbudene (Kogan og Hanney, 2000:127). Det britiske systemet har altså en historie som omfatter en ganske sterk styring og planlegging fra myndighetenes side med hensyn til arbeidsdeling og dimensjonering av polytechnics, men dette skjedde i hovedsak på regionalt nivå.

Endringen til et enhetlig system i 1992 var egentlig ikke særlig kontroversielt. Meningen var blant annet at polytechnics skulle få et bedre utgangspunkt for å konkurrere med de tradisjonelle universitetene (de lærestedene som også hadde universitetsstatus før 1992). De nye universitetene (tidligere polytechnics) skulle på lik linje med de tradisjonelle universitetene kunne konkurrere om grunnfinansiering av forskning, og komme inn under samme regime for kvalitetskontroll og inspeksjon. Beslutningen kom blant annet som resultat av sterk lobbyvirksomhet fra polytechnics. Polytechnics hadde i løpet av 1980-tallet opparbeidet politisk "goodwill" ved å være lydøre overfor de politiske signalene og myndighetenes behov og prioriteringer. Spesielt med hensyn til å redusere kostnad per enhet og samtidig øke studenttallet, hadde disse institusjonene vært flinkeste gutten i klassen. Men trass i sin suksess var det å ha merkelappen "polytechnics" en hemmende

²¹ Unntaket her er medisin- og odontologiutdanningen. Disse utdanningene har fremdeles nasjonalt fastsatte studenttall. Finansieringen for disse utdanning og forskningen innenfor medisin og odontologi går HEFCE og National Health Service (NHS) sammen om. NHS står også for finansieringen av andre helsefagutdanninger som sykepleie og jordmorfag.

faktor, spesielt på den internasjonale arena oppstod det ofte misforståelser mht. hvilken type institusjoner dette var. I internasjonal sammenheng var mange polytechnics for kvasi-universiteter å regne, men med en annen balanse mellom forskning og undervisning enn de tradisjonelle universitetene. Prosessen fram mot et enhetlig system følger en logikk som ligner det man har sett i andre land som ikke har opprettholdt en formell arbeidsdeling i form av to sektorer: høyskolene tar gradvis etter funksjoner som tradisjonelt ligner universitetenes, med større innslag av utdanning på høyere grads nivå, større vekt på forskning osv. I det engelske tilfellet var det samtidig en gradvis endring av rammene for styring og finansiering for polytechnics. Spesielt viktig var beslutningen i 1988 om å trekke de regionale myndigheter ut av styringen av sektoren. De nasjonale ordningene som kom inn i stedet var mer lik de styrings- og finansieringsordningene man hadde i universitetssektoren. Den endelige formelle opphevelsen av skillet mellom polytechnics og universiteter var viktig, men representerte ikke et stort dramatisk brudd i styrings- og finansieringsforhold. Det kan ses på som en endelig bekreftelse på gradvise prosesser som hadde funnet sted i årene forut for 1992. Tenkingen fra myndighetenes side om arbeidsdelingen mellom polytechnics og universitetene endret seg også parallelt, og det ledet fram mot markedsorienteringen og ideen om konkurranse mellom institusjonene som står sentralt i dagens politikk for høyere utdanning:

Originally, there had been the parallel theories of the free universities, best able to use their freedom to produce excellent research and scholarship, whilst the polytechnics would be more aligned with public purposes through their connections with local government. Now there was a theory of institutions free to compete with each other but working within far tighter funding and demands for accountability, as largely expressed through quality assurance (Kogan og Hanney, 2000:141).

Etter at polytechnics fikk full universitetsstatus i 1992 har disse også selvstyre på linje med de tradisjonelle universitetene. Universitetene har i dag selvstyre blant annet i ansettelsesspørsmål, utvikling av studietilbud og full selvstendighet i økonomiske disposisjoner. Institusjonene kan også selv bestemme kriterier for opptak: Det finnes imidlertid et nasjonalt opptakssystem som hindrer at en student kan ha mer enn en studieplass, og som sikrer felles søknadsfrister og opptakstidspunkt. Dette systemet er også viktig for finansieringssystemet i og med at staten bare finansierer et begrenset antall studieplasser ved et gitt studietilbud ved det enkelte universitet.

Nasjonale prioriteringer og dagens politiske agenda

Det har i løpet av de siste 15 årene vært en sterk prioritering av studentvekst i det engelske systemet, og studietilbøyeligheten i aldersgruppen 20-24 økte fra 22 prosent i 1984 til over 35 prosent 15 år senere. Studentveksten overgikk alle planer og resulterte i sterk vekst i offentlige utgifter til høyere utdanning. I 1995 annonserte regjeringen en konsolideringslinje i politikken for høyere utdanning i et forsøk på å begrense offentlige utgifter. Regjeringen ba de nasjonale finansieringsorganene om å begrense veksten i tallet på studenter. Mellom 1989 og 1994 ble bevilgningene per student redusert med 30 prosent,

men allikevel vokste inntektene per institusjon på grunn av at studentopptaket økte sterkt i samme periode. Fra 1995 fortsatte man med reduksjoner i bevilgning per student samtidig som regjeringen satte begrensninger for ytterligere ekspansjon i tallet på studenter. Dagens regjering har igjen satt ekspansjon av systemet på dagsorden og har som mål å ha en deltagelsesprosent på 50 i aldersgruppen 18 til 30 år.

Den politiske retorikken har vært konsentrert rundt temaene markedsorientering og mangfold. Blant annet er det et av hovedmålene for *Higher Education Council for England*, HEFCE (se nedenfor) å opprettholde og stimulere til mangfold i sektoren. Mangfold i dette tilfellet betyr både et mangfold i sammensetningen av studentmassen i høyere utdanning og i type institusjoner i høyere utdanning (HEFCE, 2000a). Mangfold settes i sammenheng med ønsket om å tilpasse høyere utdanning til de mange forskjellige behov som finnes hos studenter, arbeids- og næringsliv og andre interessenter. Å opprettholde et mangfold anses som en viktig forutsetning for å kunne tilby reelle valgmuligheter i systemet, både for studenter og andre, noe som igjen er av betydning for å få et marked for høyere utdanning til å fungere. Mangfold er i hovedsak sett på som best ivaretatt av institusjonene selv:

Our presumption is that diversity within HEIs (higher education institutions) is primarily a matter for each institution to determine. That includes: deciding the institution's particular mission, objectives and strategy, the courses and qualifications it offers, the modes and levels of programmes, its teaching methods, the strength of its orientation towards research, and its research strategy, and the ways in which it works with business and the wider community.

There are many ways in which we can sustain and promote diversity, both within and between institutions [...]. But in general our function is to provide a supportive framework within which institutions can decide their own positioning, rather than seeking to decide that positioning for them. (HEFCE, 2000b: 5)

Dette sitatet demonstrerer ytterligere at viktige aspekt knyttet til nasjonal arbeidsdeling/prioritering i det engelske systemet er ansett som et anliggende for institusjonene selv. Finansieringssystemet som praktiseres setter imidlertid viktig rammer for hvordan institusjonene fungerer og hvilke valg de tar. utdanningsministeren og – departementet setter opp sine prioriteringer og satsningsområder, som nedfeller seg i ”letter of guidance” (”tildelingsbrev”) til det organet som har ansvaret for offentlige finansiering av høyere utdanning *Higher Education Funding Council*. Dette organet har ansvaret for at prioriteringene følges opp i de finansieringsmekanismer man bruker overfor institusjonene. Utformingen av særskilte tiltak som rådet iverksetter og hvilke kriterier som legges til grunn for tildeling av midler, kan ses på som uttrykk for hvilke politiske mål for høyere utdanning som faktisk vektlegges. For tiden er de prioriterte områdene blant annet rekruttering av studenter fra underrepresenterte grupper og en sterkere kobling mellom næringsliv og høyere utdanning (tredjestrømsfinansiering).

I løpet av de siste årene er det blitt tydeligere at høyere utdanning ses på som en viktig faktor for økonomisk utvikling (Fulton *et al.* 1999). Det er også koblet med en ”new

labour” regjering som har en større styringsiver og som vektlegger institusjonenes ansvarlighet. Retorikken om å praktisere ”lightness of touch” i forholdet mellom myndigheter og læresteder er i mindre grad reflektert i den praksis som nå føres enn det som tidligere har vært tilfelle i det engelske systemet. Dette bildet bekreftes av våre informanter: det engelske systemet har gradvis fått sterke elementer av intervensjonspolitikken overfor universitetene.

Før 1993 fantes det ikke en spesiell lov for høyere utdanning, Siden den tid har det vært en økning i lover og forskrifter knyttet til høyere utdanning – en ”legalisering” av sektoren. Eksempler på dette er at institusjonene nå er lovpålagt å ta del i kvalitetssikringsprosessene og til å utforme og overlevere institusjonsplaner til myndighetene. Likevel er finansiering fremdeles det dominerende virkemidlet i politikken for høyere utdanning. De sentrale pengebaserte instrumentene i den politiske praksis, som *Research Assessment Exercise* og spesielle økonomiske tiltak overfor universitetene, har vist seg å være virkningsfulle midler til å forme institusjonenes aktiviteter (se nedenfor). Hvordan offentlig intervensjon og ”legalisering” har blitt kombinert med en markedsorientert modell er et spørsmål vi kommer tilbake til når vi drøfter hvilke mekanismer som er viktige for å forstå problematikken rundt nasjonal arbeidsdeling- og prioritering i det engelske caset.

Et annet viktig trekk ved den politiske agenda for høyere utdanning er fraværet av den *regionale* dimensjonen både i politisk retorikk og politiske virkemidler. Denne dimensjonen kan man i hovedsak gjenfinne i en type bottom-up regionalisme som har sitt utspring på institusjonsnivå. Man har fra tid til annen hørt røster som for eksempel har framført en bekymring over for mye konsentrasjon av forskning og forskningskompetanse i det geografiske triangel Oxford-Cambridge-London. Likevel har man sett lite til systematiske virkemidler for å bøte på dette forholdet. Alt i alt har hensynet til geografiske spredning av høyere utdanning og forskning vært et marginalt punkt i politikk og praksis i England.

3.3 Finansiering av høyere utdanning

Ministry for Education and Employment er hovedfinansieringskilde for høyere utdanning. I 1992 ble de eksisterende organ for finansiering av høyere utdanning (UFC for universitetene og PCFC for høyskolesektoren) lagt ned og erstattet med et felles organ for finansiering av alle institusjonene som har universitetsstatus, *Higher Education Funding Council for England* (HEFCE). De øvrige delene av Storbritannia (Nord-Irland, Skottland og Wales), har hvert sitt tilsvarende råd. Ministry of Trade and Industry, ved Office of Science and Technology, bevilger midler til forskning ved universitetene via seks forskningsråd. I tillegg er det en del større frittstående institusjoner som har midler som også finansierer universitetsforskningen.

HEFCE har som offisielt mål å opprettholde mangfold, øke utdanningsmulighetene, oppmuntre til effektivitet i bruken av offentlige midler, opprettholde og fremme kvalitet og

sørge for stabil finansiering for institusjonene fra år til år. Formelt er HEFCE et *finansieringsorgan* i høyere utdanning og ikke et *planleggingsorgan* for sektoren.

For inneværende år finansierer HEFCE virksomheten til 132 institusjoner i høyere utdanning. Dette organet har også ansvaret for finansieringen av utdanning som leder fram til kvalifikasjoner på nivå med høyere utdanning som tilbys ved 221 ulike institusjoner for etter- og videreutdanning (Further Education Colleges). HEFCE har et årlig budsjett for finansiering av høyere utdanning på nærmere 5 milliarder pund (HEFCE, 2001a).

Offentlig finansiering av universitetene skjer i all hovedsak gjennom HEFCE. Tildeling skjer på årlig basis. Nest etter bevilgningen fra HEFCE er *studieavgifter* blitt en viktig inntektskilde for lærestedene. Fra 1998-99 må alle britiske studenter og studenter fra EU-området som går inn i et fulltids studieløp selv betale studieavgiften. Studieavgiften utgjør om lag en fjerdedel av de gjennomsnittlige undervisningskostnadene per student. Som vi skal se senere har introduksjon av studieavgifter for alle studenter hatt merkbare konsekvenser for institusjonene.

HEFCEs midler til institusjonene kommer i fem hovedkategorier.

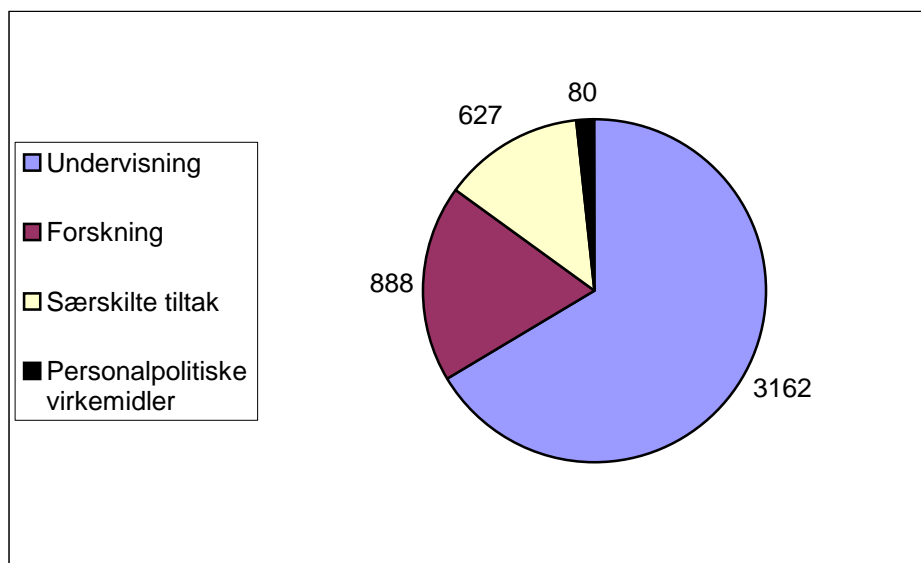
- 1) Undervisningsfinansiering
- 2) Forskningsfinansiering
- 3) Særskilte tiltak
- 4) Midler til kapitalinvesteringer (utstyr, informasjonssystemer og IT).
- 5) Midler til personalpolitiske støtteordninger ved lærestedene

Finansiering av undervisning, forskning og inntekter fra studieavgifter er separate og uavhengige deler av institusjonens budsjett. Det er ulike grunnprinsipp som gjelder når HEFCE beregner bevilgningene til henholdsvis forsknings- og undervisningsfunksjonen ved universitetene. Finansieringsmodellen for undervisning er pris- og effektivitetsorientert, for forskning er den kvalitetsorientert. Institusjonene har imidlertid full disposisjonsrett, og det ligger ingen formelle føringer på hvordan pengene skal fordeles internt ved institusjonen mellom forsknings- og undervisningsområdet.

Figuren nedenfor viser fordelingen av HEFCEs bevilgninger til universitetene fordelt på fire hovedformer for finansiering²².

²² Midler til kapitalinvesteringer er inkludert i kategorien "Særskilte tiltak".

Figur 3.1 HEFCEs finansiering etter hovedkategorier, for budsjettåret 2001-02. I millioner britiske pund. Totalt GB£4,757 mill.



Kilde: HEFCE, 2001a

Som vi ser av figur 3.1 er hoveddelen av HEFCEs midler (66 prosent) fordelt som finansiering av undervisning. Undervisningsbevilgningene beregnes av HEFCE utfra en formalisert utregningsmodell. HEFCEs bevilgning til undervisning består av det man kan kalle en *kjernefinansiering* og *marginalfinansiering*. Det er sistnevnte form for finansiering som institusjonene konkurrerer om seg i mellom. Dette dreier seg om finansiering av ekstra studieplasser, justeringer i forhold til størrelsen på kjernen (se nedenfor) og særskilte tiltak.

Grunnbevilgning til undervisning

Finansieringsmodellen for kjernefinansieringen har følgende beregningsfaser.

1. *Standardressurser* til institusjonene – man ser på hver enkelt institusjon som om den var ”ny” og definerer hva som er standard ressurser for institusjonen alt etter tallet på studenter, type studenter og studentenes fordeling på ulike studietyper.
2. *Faktiske ressurser* – forrige års HEFCE bevilgning + antagelse om institusjonens inntekter fra studieavgifter, justeringer for inflasjon osv.
3. *Sammenligning av 1-2*: Hvis avviket mellom 1 og 2 er innenfor +/- 5 prosent margin, blir HEFCEs bevilgning ført videre fra ett år til et annet. For institusjoner som faller utenfor marginen når standardressurser er sammenholdt med faktiske ressurser, vil enten HEFCEs bevilgning eller studenttallet justeres.

Fase 1 i denne prosedyren består av flere trinn: Først samler man inn informasjon om student-FTE (full tids ekvivalenter) per institusjon fordelt på 48 kategorier som igjen deles inn i fire pris-grupper. FTE for hver institusjon vektet med riktig prisgruppe. Faktorer i utregningen er her 1) type student 2) kostnad per fagtype/type studium (kliniske delen av medisin, laboratoriebaserte studier, versus samfunnsvitenskap/humaniora 3) forskjellige ”premiums” som beregnes for å justere for faktorer knyttet til type studenter

(deltidsstudenter, voksne studenter og studenter på studier med ekstra lang semesterlengde) og ”premiums” knyttet til type institusjon (for eksempel kompensasjon for ekstra utgifter for studietilbud i London, for små institusjoner eller institusjoner som holder til i gamle og historiske bygninger). De totale vektete FTE blir til slutt ganget med en grunnpris som man har fastsatt og summen blir da den undervisningsrelaterte delen av institusjonens grunnfinansiering fra HEFCE.

En individuell finansieringsavtale inngås hvert år mellom lærestedene og HEFCE. Disse avtalene er ikke direkte sammenlignbare med de kontraktene som anvendes i Danmark, Sverige og Finland (se kapittel 2). Institusjonenes avtaler med HEFCE setter opp et generelt mål for undervisningsvolumet ved lærestedet. Men variasjoner som oppstår i studenttall og i sammensetningen av studentmassen ved institusjonen tas det høyde for, og eventuelle avvik virker ikke inn på institusjonens bevilgning. Dette med unntak av 5 prosentmarginen for totalt studenttall som er beskrevet ovenfor.

”Additional student numbers” – fordeling av vekst i studieplasser

Grunnbevilgningen justeres også i forhold til resultatet av en ”budrunde” som gjennomføres for å fordele nye studieplasser som HEFCE er villig til å finansiere og for å ”resirkulere” eksisterende plasser som ikke er besatt. Dette er et virkemiddel for å sikre videre vekst i studenttallet i høyere utdanning, og hver enkelt institusjon kan søke om få finansiering for nye studieplasser fra HEFCE. Rådet setter hvert år bestemte kriterier for tildeling. Hvordan veksten i studieplasser fordeler seg hvert år er altså et resultat av disse årlige ”budrundene”. Kriteriene for tildeling kan variere og tildeling er basert på hvor godt institusjonenes søknader matcher dem. For budsjettåret 2001-2002 var eksempelvis kriteriene for tildeling blant annet følgende: kvalitet, regionale behov for utdanning, etterspørsel, utvide tilbudet av yrkesrettede studier og studietilbud som er spesielt aktuelle på arbeidsmarkedet. Det kom inn søknader fra 73 universiteter og fra 57 etter- og videreutdanningsinstitusjoner. Det ble søkt om nesten 27 000 nye FTE. Søknadene ble vurdert av et panel, og nærmere 23 000 FTE ble tildelt finansiering. Kriteriene som legges til grunn i vurderingen er helt klart en måte som utdanningsmyndighetene kan virke inn på fordelingen av studietilbud mellom institusjoner, fagområder, og på balansen mellom høyere og lavere grad i systemet. Det er imidlertid begrenset som virkemiddel for nasjonal utdanningspolitisk planlegging. For det første er det opp til institusjonene selv å ta initiativ til å søke, og langt fra alle institusjonene tar del hvert år. Dessuten omfatter det en heller liten del av den totale utdanningskapasiteten i dette store systemet, selv om virkningen av å kunne kanalisere studentveksten i gitte retninger sannsynligvis er strategisk viktig.

Som vi ser ligger det nasjonale prioriteringer innbakt i finansieringsmodellen, og i tillegg krever regjeringen av HEFCE at tallet på visse typer studier og studenter holdes nede for at de offentlige utgiftene ikke går over vedtatte grenser. Det settes et tak på antall heltidsstudenter (fra EU-området) på lavere grads nivå. Det resulterer i at HEFCE fastsetter et maksimumstall for antall studenter av denne typen for hver enkelt institusjon (Maximum Student Number). Hvis institusjonen går over dette nivået blir den straffet i form av en bot.

Den sittende regjering har opphevet forrige regjerings stans i veksten i studieplasser. Likevel opererer HEFCE fremdeles med maksimumstall for antall studenter. Man vurderer imidlertid for tiden hvorvidt dette ordningen egentlig er nødvendig når man nå er inne i en situasjon der etterspørsel etter studieplasser stort sett er i balanse med tilbudet.

Finansieringssystemet er dermed klart input-orientert, basert på antall registrerte studenter. Økonomisk trygghet for institusjonene er knyttet til at man opprettholder studenttallet ved institusjonen, men samtidig ikke overekspanderer slik at man tar opp studenter som ikke dekkes av HEFCE. Belønning for uteksaminerte kandidater eller vektallsproduksjon figurerer ikke som noe element i dette systemet.

”Særskilte tiltak”

Slike tiltak utgjør sammen med midler til kapitalinvesteringer om lag 13 prosent av HEFCEs bevilgninger. De senere årene har midler til slike tiltak ligget på dette nivået, rundt 15 prosent av de totale midler til høyere utdanning. Særskilte tiltak inkluderer initiativ på strategisk viktige områder. Som nevnt tidligere er det i utformingen av disse tiltakene man kan finne de klare politiske markeringene. For tiden omfatter dette tiltak for

- Utvikling av lærings- og undervisningsstrategier
- Midler til samarbeidsprosjekter på regional basis for å utvide tilgang til høyere utdanning
- Milder til å utvikle lærestedenes evne til å svare på behov i nærings- og samfunnsnivå (finansieres sammen med Department of Trade and Industry)
- Fond for samarbeid mellom og restrukturering av høyere utdanningsinstitusjoner som ”gagner hele sektoren”.

Disse tiltakene omtales i sektoren som HEFCEs ”jam-jars” – altså pengekrukker som institusjonene konkurrerer om. Institusjonen er ikke spesielt tilfredse med denne formen for finansiering. Misnøyen er i hovedsak begrunnet i at mye tid og ressurser går med til å legge inn søknader om tildeling over disse særskilte midlene. Kostnadene for institusjonene knyttet til anbud og søknader om penger til disse ordningene kommer i tillegg til den store administrative belastningen som er en del av institusjonenes plikt til å redegjøre for sin virksomhet, både overfor HEFCE, forskningsrådene, og andre offentlige finansieringskilder. Fra HEFCE side er man også bekymre, ikke over *volumet* på de særskilte tiltakene, men over den *metoden* som man anvender, og man vurderer alternative måter å administrere ordningen på for om mulig å redusere transaksjonskostnadene for institusjonene. I siste utlysning av midler til slike tiltak ser det ut til at HEFCE i noen grad har tatt konsekvensen av dette og de sier:

Increasingly, special funding programmes – particularly for capital projects – are moving away from bidding exercises. Instead we are determining allocations and outcomes against which HEIs (higher education institutions) can set their own priorities. This helps reduce the burden of transaction costs on HEIs. (HEFCE, 2001a)

I prinsippet følger denne form for utdanningspolitisk virkemiddel ”standard prosedyre” for et markedsorientert system ved å basere seg på frivillig deltakelse i konkurransen om midler. En av våre informanter peker imidlertid på at HEFCE kan legge inn ganske sterke signaler overfor institusjonene som gjør at institusjonene ligger under et press om å følge opp slike særskilte tiltak. For eksempel har det hendt at utlysningen av midler blir fulgt av en melding om at *alle* institusjoner forventes å komme med søknader.

I tillegg opererer HEFCE med et finansieringsprogram for ”minoritetsfag” (HEFCE, 2000d). Formålet er å bidra med spesielle midler, som går utenfor den regulære finansieringsmodellen for undervisning og forskning, for å støtte opp under små men utsatte fag som anses av nasjonal interesse å opprettholde. Dette programmet støtter bare eksisterende studietilbud og bidrar ikke med midler til opprettelse av nye studietilbud. Det er begrensede midler som brukes til dette formålet (ca. 3,5 mill. pund for 2000-01). Kriteriet for å få støtte fra dette programmet er blant annet at det nasjonalt ikke er flere enn 100 studenter innenfor fagområdet, og at fagområdet ikke er naturlig knyttet til andre fagområder. De nasjonale hensyn som skal ivaretas er både nasjonale økonomiske eller kulturelle interesser (for eksempel behov for spesiell språkkunnskap for innenfor internasjonal handel eller diplomati), men også hensynet til målsetningen om mangfold i sektoren. Studier som fikk støtte over dette programmet er i all hovedsak små språk - og kulturfag, som sanskrit, norsk, egyptologi, og enkelte andre marginale fagområder som for eksempel lærteknologi eller papirvitenskap.

3.4 Finansiering av universitetsforskning

Forskningsrådene, som er underlagt Office of Science and Technology, gir bevilgninger til direkte og noen grad indirekte kostnader til forskningsprosjekt ved universitetene. Forskningsrådenes finansiering er klart knyttet opp mot nasjonale prioriteringer for FoU. De senere årene har man også gått gjennom *Technology Foresight Exercises* som helt klart har representert viktige øremerkinger for forskning og utvikling på et nasjonalt plan (Henkel, 2000).

Om lag 20 prosent av HEFCEs midler til høyere utdanning går til forskning ved universitetene. HEFCE har ansvar for finansiering av lønn og driftsutgifter for fast vitenskapelig personale og andre faste utgifter. Forskningsfinansieringen fra HEFCE er delt i to hoveddeler: Quality Related Funding (QR) og Generic Research Funding (GR). GR er midler som fordeles for forskning som utføres i samarbeid med industri og næringsliv. Det utgjør bare en liten del av HEFCEs forskningsmidler til universitetene. 95 prosent fordeles i henhold til kvalitetskriterier. Midler til forskning via HEFCE har i økende grad blitt koblet til forskningsproduktivitet og –kvalitet. Dette har resultert i at bevilgningsprofilen er blitt ekstremt selektiv og ofte med omfordelende konsekvenser. *Research Assessment Exercise* (RAE) er systemet for kvalitetsvurdering som drives av HEFCE. Kvaliteten på forskningen ved hvert fagområde innenfor hver institusjon blir vurdert hvert 4-5 år.

Formelen for QR funding er enkel: (kvalitet * volum) + midler til veiledning av doktorgradsstudenter pluss ekstra midler til institusjoner i London. Selv om formelen er enkel, er apparatet og mekanismene rundt kompliserte. Det er 69 såkalte "units of assessment", i.e. fagområder. Hvert fagområde blir kategorisert i tre kostnadsklasser (altså, tre kategorier for hvor mye det koster å drive forskning innenfor et fagområde). Bevilgningen til institusjonenes forskning innenfor de forskjellige fagområdene er proporsjonalt med volum ganger kvalitetsmål.

Skalaen for kvalitetsvurdering går fra 1 til 5*, og den konverteres til en finansieringsskala som går fra 0 til 4.05. Områder som har fått 1 eller 2 som rating vil ikke få forskningsbevilgning fra HEFCE. De øvrige vil få milder i størrelsesorden fastsatt av rating ganger forskningsvolum. Eksempelvis vil et fagområde i en gitt institusjon som har karakteren 5* (altså topp score) få fire ganger mer finansiering for samme forskningsvolum enn et område med 3b som sin kvalitets-score. Grunnheter som får karakteren 5* får status som *Centres of Excellence*.

Denne finansieringsformelen for forskning gir altså en særs skjevfordelt finansiering. I 1999/2000 gikk 75 prosent av de kvalitetsrelaterte forskningsmidlene fra HEFCE til 26 institusjoner av de cirka 120 institusjonene. Mange universiteter blir da stående enten med ingen eller veldig begrensede ressurser til grunnforskning finansiert over HEFCEs basisbevilgning til forskning.

3.5 Kvalitetsvurderingssystemet for undervisning

For forskning er koblingen mellom kvalitet og finansiering det bærende prinsippet. For undervisningsfinansiering er det ikke en direkte kobling mellom kvalitetsvurderingene og pengestrømmene.

I løpet av 1990-tallet introduserte myndighetene et opplegg for kvalitetsvurdering av undervisningen ved institusjonene, *Teaching Quality Assessment* (TQA). Dette blir nå drevet av *Quality Assurance Agency* (QAA). Dette er et frittstående myndighetsorgan som ikke formelt er knyttet til HEFCE. TQA er et rullerende program der kvaliteten på undervisningen innenfor de enkelte fagområders studietilbud ved institusjonene blir vurdert etter en skala. Kvalitetsvurderingsprosessen inkluderer site-visits ved institusjonene. Der undervisningen blir vurdert som utilfredstillende får institusjonen ett år til å forbedre forholdene. Hvis fagområder blir karakterisert som utilfredstillende også etter andre gangs site-visit blir institusjonen trukket, enten suksessivt eller med øyeblikkelig virkning, i sin grunnbevilgning for det angjeldende området. I praksis har det bare skjedd i noen få tilfeller. Som regel vil institusjonene selv sette inn tiltak rettet mot de enhetene som blir vurdert som utilfredsstillende. Enten settes det i gang kvalitetsforbedrende tiltak eller beslutter institusjonene å legge ned studietilbudet.

For HEFCEs bevilgning er det altså ikke en sammenheng mellom kvalitetsnivå og bevilgningsstørrelse, annet enn når kvaliteten faller under et visst nivå.

TQA har derimot en direkte innvirkning i konkurransen mellom institusjonene fordi rangering av institusjonene på grunnlag av resultatene fra TQA blir en faktor i studentenes vurderinger når de skal velge universitet. Også på undervisningssiden opererer altså universitetene innenfor et kvalitetshierarki. Plasseringen på rangstigen er avgjørende for hvorvidt institusjonene klarer å tiltrekke seg ikke bare studenter generelt, men spesielt de gode studentene. Når det gjelder undervisningssiden er konkurranseelementet altså mest direkte knyttet til studentmarkedet. Dette har indirekte konsekvenser for nivået på offentlig finansiering. Samtidig er kvalitetsrangeringen som QAA står for viktig for å tiltrekke utenlandsstudenter utenfor EU-området. Disse studentene kan institusjonene kreve full studieavgift fra, og de utgjør en sentral inntektskilde for mange hardt pressende institusjoner.

3.6 Institusjonell profilering og samarbeid

Samarbeid mellom institusjonene i høyere utdanning er og har vært et tema på den engelske agenda for høyere utdanningspolitikk. Den siste store offentlige utredning for høyere utdanning vier dette temaet stor oppmerksomhet. Dearing-rapporten, som ble lagt fram i 1997, understreket sterkt behovet for institusjonelt samarbeid og samarbeid mellom høyere utdanning og næringsliv. Institusjonelt samarbeid har altså vært uttalt som et mål for universitetspolitikken. Vektleggingen har vært sterkest i den politiske retorikken. En tilsvarende understrekning gjenfinner man ikke direkte i form av større nasjonale tiltak. I praksis har institusjonelt samarbeide i formalisert form ofte hatt sitt utspring i andre forhold, for eksempel knyttet til prosesser rundt deltagelse i EUs programmer. Det er tvilsomt om myndighetenes virkemidler har utløst denne form for samarbeid i noe betydelig målestokk, med et mulig unntak for de små institusjonene i systemet. Likeledes har det engelske systemet ikke noe nasjonalt system for ”credit transfer” mellom institusjonene. Institusjonelt ”samarbeide” i form av studenter som flytter mellom lærestedene forekommer dermed ikke ofte.

Går vi tilbake til HEFCEs virkemiddelbatteri kan vi gjenfinne elementer av insentiver til institusjonelt samarbeide. HEFCE har som mål å støtte opp om institusjonelt samarbeid gjennom et av de særskilte tiltak de for tiden opererer, ”Restructuring and Collaboration Fund”. Dette fondet ble introdusert i 1997-98 og har vært brukt til å støtte prosjekter som fyller ett eller flere av følgende kriterier:

- 1) større endringer i faglig profil ved institusjonene
- 2) større organisatoriske endringer, spesielt sammenslåinger av institusjoner
- 3) større strukturendringer som kan ”gagne hele sektoren”
- 4) strukturell tilpasninger mellom institusjoner
- 5) samarbeidsprosjekter mellom institusjoner

(Kilde: HEFCE, 2000c)

I praksis er dette et ”omstillingsfond” som omfatter både institusjonelt samarbeid samt klare elementer av en ”konsentrasjonspolitik”, der universitetsinstitutter og undervisningstilbud overføres mellom institusjoner. Som en av våre informanter påpeker er dette i engelsk sammenheng å regne for utdanningsplanlegging. Dermed går det ut over HEFCEs offisielle mandat. Prinsippet er imidlertid at institusjonene selv tar initiativet til slike prosesser og søker støtte om det, slik at prosessene kan klassifiseres som frivillige og lokalt initierte.

Videre kan man legge merke til at den regionale dimensjonen har begynt å tre fram som et element i politikken for institusjonelt samarbeid. Regional Development Agencies, som ble etablert i 1999 kan komme til å bli viktige organ i så henseende. Disse organene skal koordinere regional økonomisk og sosial utvikling og fornying, og skape samarbeid og større regional sammenheng generelt sett. Disse kan også bli en faktor i utviklingen innen høyere utdanning regionalt (HEFCE, 2001b) og for å bringe høyere utdanning innenfor regionen nærmere arbeids- og samfunnsnivå. Dette kan ikke betraktes som et virkemiddel for å få til en geografisk fordeling av funksjoner innenfor høyere utdanning fra et nasjonalt overordnet ståsted (se ovenfor). Det er mer en utvikling mot å tilpasse høyere utdanning til regionale og lokale økonomiske behov uten at dette er sett i forhold til noen form for nasjonal fordeling av oppgaver. Konsortier for høyere utdanning har også blitt mer vanlig på regionalt nivå. Disse etableres dels for å gi næringsliv en ”felles adresse” som de kan henvende seg til hvis de ønsker å samarbeide med lærestedene i høyere utdanning, men også for å oppnå samarbeid mellom institusjonene (HEFCE, 2001b).

På instituttnivå og individnivå ved institusjonene har det alltid funnet sted samarbeide, men her er det også krefter som virker imot samarbeid over institusjonsgrenser i et system som er konkurransebasert og samtidig stratifisert etter institusjonell anseelse. Dette ser vi tydelig i enkelte tilfeller der man har prøvd å få i stand formelle sammenslåinger. Fokuset på rangering og reputasjon er klart en hemsko når institusjonelt samarbeid skal gjennomføres i praksis i form av sammenslåinger, og tunge interne interessegrupper aktiviseres mot slikt samarbeid (se også nedenfor). Imidlertid er det nå noen tegn som tyder på mer organisert institusjonelt samarbeid. Eksempelvis samarbeider enkelte av de ”nye” større universiteter (tidligere polytechnics) med mindre, tradisjonelle universiteter. Det er eksempler på at slike institusjoner har inngått ”bilaterale” avtaler om en arbeidsdeling seg i mellom og om overføring av funksjoner mellom lærestedene. Imidlertid finner man den mest vanlige formen for institusjonelt samarbeide mellom ”nye” universiteter (tidligere polytechnics) og institusjoner for videre- og etterutdanning (Further Education Colleges). Disse universitetene har tradisjoner for samarbeid innenfor etter- og videreutdanning som de tradisjonelle universitetene ikke har. Men disse formene for samarbeid ser ut til mer å være fundert i markedshensyn og konkurransesituasjonen som institusjonene står i, og ikke en konsekvens av myndigheters initiativ eller spesielle finansieringstiltak direkte fra HEFCE. Det har blitt mer vanlig for institusjoner å inngå allianser for å posisjonere seg i en veldig konkurransepreget situasjon både med hensyn til forskning og undervisning. Slike allianser skapes også på mellom *grunnenhetene* ved

lærestedene, spesielt for å nå opp i konkurransen om forskningsmidler fra forskningsrådene.

Hva gjelder *institusjonenes strategier* for egen virksomhet er det viktig at alle læresteder nå er pålagt ved lov å ha en ”mission statement” og en strategisk plan for sin virksomhet. Alle våre informanter peker imidlertid på at disse ser ut til å ha liten faktisk verdi som et effektivt middel til å profilere virksomheten all den tid alle 130 institusjoner produserer temmelig likelydende dokumenter. På den annen side kan man hevde at når HEFCE forutsetter at institusjonene utarbeider strategiske planer betyr det i seg selv det nå er krefter ved institusjonene som arbeider med institusjonelle strategier.

Erfaringene de siste 10-15 årene viser imidlertid at det mest effektive nasjonale ”virkemiddel” som har ført til at institusjonene har gjort strategiske valg og profilert sin virksomhet har vært å ”sulte” universitetene økonomisk. Det har vært mange eksempler på dramatiske interne prosesser som følge av at enkelte institusjoner har måttet redusere sine kostnader (se også neste punkt). Slike hensyn er også bakgrunn for at institusjonene seg i mellom prøver å samarbeide eller slå seg sammen på lokalt eller regionalt nivå. Dette er ofte prosesser som er styrt av tanken på å få funksjoner, studietilbud og forskningsområder som utfyller hverandre. Videre kjenner institusjonene selv presset for endring når områder og studietilbud enten ikke når opp i konkurransen om forskningsmidler eller om studenter.

3.7 Konkurransen som koordineringsmekanisme – erfaringer fra det engelske systemet

Den engelske erfaringen med konkurranse som koordineringsmekanisme er tvetydig. Et hovedanliggende for myndighetene har vært å åpne opp høyere utdanning, og å ekspandere systemet. Det har man klart i stor grad, det er blitt et system for masseutdanning, men mentaliteten har ikke egentlig fulgt med denne ekspansjonspolitikken. Man snakker om masseutdanning, men ”tenker” eliteutdanning. Et eksempel er Dearing-rapporten fra 1997 der man vektlegger betydningen av det å være fremragende i høyere utdanning, men den underliggende ide er betydningen av å ha et eliteorientert system for høyere utdanning. Den blandingen man har i dag mellom markedsmekanismer og offentlige reguleringer i sektoren har hatt ganske forutsigbare resultater. Man har bevart et stratifisert system for høyere utdanning. Det opprinnelige hierarkiet mellom institusjonene ligger i stor grad intakt (Brennan, 1997; Brennan og Shah, 2000). På den annen siden er dagens system ikke tilsvarende tidligere tiders elitisme. For det første er dette et åpent system, i den forstand at det er mulig å gi offentlig anerkjennelse av institusjoner som er fremragende, selv der man ikke kan forvente å finne det. Det er betraktet som en fordel at man i det hele tatt har et system som eksplisitt og offentlig skiller godt fra dårlig.

Hva betyr så konkurranse i høyere utdanning i England? Hvis vi holder forskningsfinansiering og RAE utenfor, så er det to hovedområder der man finner konkurranseelementet i høyere utdanning: Det er konkurranse om 1) studenter 2) om oppdrag og særskilte tiltak. Konkurranssområde 2) er dels snakk om private midler, der

enkelte av universitetene har utviklet en meget mangfoldig sett av inntektskilder. Dels er det snakk om konkurranse om offentlige midler som formidles via særskilte tiltak, spesielt de som HEFCE står for. Institusjonene konkurrerer om marginale pengesummer som brukes for å styre institusjonene etter politiske mål, og å lede virksomheten ved lærestedene i ønskede retninger. Som nevnt er det stor enighet om at dette har hatt åpenbare bivirkninger for institusjonene i form av høye transaksjonskostnader.

Konkurransen om studenter er i stor grad styrt av finansieringsordningen: institusjonene får finansiering etter antall studenter de underviser. Dette er ikke en konkurranse om hele tiden å få flest mulig studenter inn ved institusjonen, men å tiltrekke seg ”nok” studenter og de beste studentene. I tillegg er også studentene viktige inntektskilder gjennom studieavgiften som nå avkreves av alle studenter. Valget institusjonene står overfor hvert år er for det første: hvor mange studenter ønsker vi/ har vi kapasitet til å undervise? Og for det andre: hvor mange studenter kan vi greie å tiltrekke oss? Bommer institusjonene på disse beregningene med mer enn +/- 5 prosent får de svi for det økonomisk.

I tillegg er det altså svært viktig for institusjonene med studieavgiftene, denne inntektskilden kan finansiere flere studieplasser, og dermed også redusere enhetskostnadene i undervisningen. Konkurranse om å redusere kostnadene i undervisningen har vært en svært sentral dimensjon i engelsk høyere utdanning.

Kvalitetsvurderingssystemet i undervisningen er også et element i konkurransen, selv om det ikke er direkte koblet opp til finansieringen, slik RAE er det. Kvalitetssikringssystemet skal gi markedsinformasjon til studentene, slik at de kan ta informerte beslutninger i valget av studiested. I teorien skal da studentene flokke seg rundt de gode institusjonene, som igjen ville bli ”premiert” med gode betingelser og gode studenter. Det er spesielt to forhold som forkludrer dette bildet. For det første er det slik at valg av studiested ikke bare er bestemt av den kvalitetsscoren som lærestedene får i den formelle kvalitetsvurderingen, TQA, eller institusjonenes generelle anseelse. Spesielt etter at studieavgifter ble innført og studiefinansieringen i hovedsak ble lånefinansiert, ser geografi ut til å spille en større rolle enn antatt. Studentmassen har også blitt mindre mobil ettersom voksne studenter i større grad går inn i høyere utdanning. Studenter har altså en økende tendens til å velge lærested som er nær hjemstedet – ”going local”. Det er en type adferd som ikke passer inn i ”logikken i systemet”. For det andre er det tegn som tyder på at kvalitetssikringssystemet beveger seg bort fra rollen som tilveiebringer av markedsinformasjon for studentene, og mer mot en rolle som et kontrollorgan for myndighetene. QAA setter altså opp retningslinjer for institusjonene og går så inn for å sjekke at disse etterleves. Våre engelske informanter melder om at det er stor misnøye i engelsk høyere utdanning med hvordan denne enheten for kvalitetsvurdering fungerer. ”Lightness of touch” er det alle snakker om, men praksisen som følges representerer en økende byrde for institusjonene. Denne byrden kommer som en ekstra belastning for institusjonene som i utgangspunktet har lite økonomisk slingringsmonn etter store kostnadskutt de siste 10 årene. Enhetskostnadene har

aldri vært så lave. I løpet av 1990-årene har Storbritannia vært på førsteplass i studentvekst og i kostnadsreduksjon (*OECD 2000*).

Det er økende bevissthet også fra myndighetenes side at man har nådd den økonomiske smerteterskelen i engelsk høyere utdanning. For dette budsjettåret har HEFCE for første gang ikke inkludert noe "efficiency factor", altså premiering av kostnadsreduksjon, i sine beregninger av bevilgninger til institusjonene. I tillegg er det nå flere institusjoner og fagområder som opplever sviktende studenttall. Noen institusjoner bruker til dels svært drastiske tiltak for å håndtere denne situasjonen, som det å legge ned studietilbud og institutter. Enkelte institusjoner har "prøvd markedet" og kommet til den konklusjonen at de ikke kan lete etter nye og andre finansieringskilder for å holde virksomheten intakt. Det eneste alternativ blir da å redusere utgiftene gjennom å redusere virksomheten. Det ligger altså en forventning om at man i nær framtid vil se "tvungne" sammenslåinger og nedleggelse. Gitt institusjonenes rettslige stilling er det imidlertid ikke mulig for myndighetene å beordre verken sammenslåinger, nedleggelse eller at man tvinger institusjonene til å opprettholde virksomheten. Det er et spørsmål om det er mulig innenfor et så stratifisert og desentralisert system å mobilisere tilstrekkelig motivasjon ved institusjonene til å få velfungerende institusjoner til å slå seg sammen med "probleminstitusjoner". Innenfor dagens system er det igjen økonomiske incitamenter, fra for eksempel HEFCE, som kan brukes til å få lærestedene til å gjennomføre denne form for "redningsaksjoner" (se også ovenfor under omtalen av HEFCEs "Restructuring and Collaboration Fund")

Erfaringene fra "kvalitetskonkurransen" i undervisning illustrerer også hvordan konkurranseelementet fungerer i et system som formelt sett er enhetlig. En studie av virkningen internt ved institusjonene av utdanningsevalueringene, TQA, (Brennan 1997) har interessante funn. For det første var virkningen for de nye universitetene (tidligere polytechnics) mindre dramatisk enn for de tradisjonelle universitetene. De nye universitetene var vant med et system for kontroll og innsyn og hadde "evalueringskunnskap" som gjorde at de taklet evalueringsprosessen bedre. De visste hvordan de skulle oppføre seg. Denne kunnskapen ble imidlertid ikke omsatt til gode resultater eller scores i evalueringen. De gjorde det altså ikke spesielt godt i kvalitetskonkurransen med de tradisjonelle universitetene. Men selv med dårlige resultater var erfaringen for de nye universitetene ikke så rystende som for de tradisjonelle universitetene. For det første var dette en ny opplevelse for de tradisjonelle universitetene, og for det andre hadde disse institusjonene høye ambisjoner og et institusjonelt selvbilde som gikk på at man var fremragende i alle ting. For de tradisjonelle universitetene var det altså mye mer traumatisk å offentlig bli presentert som "ikke fremragende". Situasjonen i dag er annerledes. Mye av traume i kvalitetsvurderingsprosessene har fordampet etter hvert som man har blitt vant med det. Hva er det i dag man oppnår med denne form for kvalitetsvurdering av undervisningen? I første rekke er det å ha et slikt system på plass i seg selv et godt argument for høyere utdanning som sektor, når man skal forhandle om å få offentlige midler på nasjonalt nivå. Det er blitt mer og mer viktig konkret å kunne vise at

sektoren som helhet gir myndighetene mye igjen for investeringen i høyere utdanning. Kvalitetssikringsystemet er dermed et middel for sektoren til å ”gjøre rede for seg” overfor myndighetene.

3.8 Sammenfatning og hovedkonklusjoner

Konkurransen mellom institusjonene har blitt skjerpet i løpet av de siste 10 til 15 årene. Man har fått bedre informasjon om forsknings- og undervisningskvalitet via *Research Assessment Exercise* og *Teaching Quality Assessment*. Myndighetene på sin side har fått ”value for money”. Ettersom effektivitet i sektoren har vært et overordnet mål, har myndighetene hatt en høy grad av måloppnåelse i sin politikk for høyere utdanning – det har foregått en betydelig reduksjon i enhetskostnadene i sektoren.

Tatt i betraktning institusjonenes autonome stilling i det engelske systemet har de nasjonale myndigheter begrenset mulighet til å styre systemet for høyere utdanning bortsett fra via finansiering som policy instrument. Til gjengjeld har myndighetenes innflytelse over høyere utdanning som sektor helt klart økt som følge av det sterke effektivitetshensynet som har gjennomsyret finansieringspolitikken i høyere utdanning. Den hardt pressete økonomiske situasjonen som har preget institusjonenes hverdag har gjort sitt til at finansiering som virkemiddel utover grunnfinansieringen av institusjonene, såkalt ”initiative/ jam-jar funding” (særskilte tiltak), får større effekt. Denne formen for politisk virkemiddel ble fra sent på 1980-tallet brukt i økende grad av de nasjonale utdanningsmyndighetene. Den økonomiske situasjonen som institusjonene ble satt i har skapt sterke incitament for universitetene til å svare på de økonomiske virkemidlene som i økende grad ble brukt. Institusjonene på sin side klager over at disse ordningene krever mye innsats og gir liten gevinst. Likevel er den økonomiske situasjonen så presset at de ikke har råd til å la være å delta. Myndighetene har på sin side ved disse tiltakene fått mye igjen for liten ressursinnsats. Alt i alt har slike økonomiske virkemidler vært en legitim del av politikken for høyere utdanning. Det har vært et samsvar mellom denne type markedsliknende virkemidler og myndighetenes politiske ideologi. Samtidig står det formelle selvstyret for universitetene fremdeles sterkt, sammenlignet med det som er situasjonen for universitetene i mange av de øvrige landene i Europa.

Kan vi så si at det engelske systemet har en nasjonal tilrettelegging av samarbeid mellom institusjonene og for institusjonenes strategiske satsning på prioriterte områder? I hovedsak er det konkurranseprinsippet og prinsippet om rangering av institusjonene i henhold til formelle kvalitetskriterier som regulerer forholdet mellom institusjonene. Denne situasjonen har ikke vist seg som en sterk pådriver for institusjonelt samarbeid. I noen grad har konkurransen om kostnadseffektivitet og om å ”være best”, drevet enkelte institusjoner til å foreta strategiske, og ofte vanskelige, valg om sin egen virksomhet.

Utdanningsmyndighetene har på sin side ikke mulighet til å beordre opprettelse, nedleggelse eller sammenslåing av ulike studietilbud. Men selv i et markedsorientert system som det engelske er de nasjonale myndighetenes rolle ganske sentral.

Myndighetsorganene legger gjennom sine finansieringsordninger premissene for konkurransen om forskningsmidler og om studenter. Den sittende regjering har også lagt sterkere føringer inn i finansieringsordningene og forlatt tidligere regjeringers *laissez-faire* strategi overfor sektoren – konkurransen har blitt ”mer styrt”.

4 The Dutch Hybrid model: a combination of government and market

4.1 Introduction

The Netherlands offers an interesting case because it is the first of the continental European countries that has introduced a new steering approach with respect to higher education and has adapted the policy arrangements accordingly. The shift in steering can be characterised as a shift from a welfare state approach to self-regulation and competition. Much attention has been paid to the steering changes in Dutch higher education, both nationally and internationally. It can even be argued that in many respects the Dutch experiences in changing higher education formed an important example and frame of reference for the changes in other countries such as Germany, Belgium, Austria, Portugal and Sweden.

In interpreting the changes in Dutch higher education it is of importance to realise that the changes in the relationship between the government and higher education were not as radical as in Great Britain, even though the change process started more or less at the same time. All of our informants indicated that there is a general acceptance among those actors and bodies involved in higher education policy making in the Netherlands that the government should not withdraw from higher education. In the Netherlands “self-regulation of higher education” means a self-regulation taking place in a framework designed and controlled by the government. In addition, “markets and competition in higher education” means markets and competition regulated by the government. This combination of a relatively strong government and elements of market, competition and self-regulation is referred to as a hybrid situation. Taking this as a starting-point it becomes clear that the steering and policy changes in higher education of the last 20 years in the Netherlands have not led to an absent government, but to a different government. What the role of this “different government” is in comparison to the other involved actors in setting priorities in Dutch higher education policy making will be discussed in this chapter.

4.2 Main characteristics of the Dutch higher education system

Generally speaking, Dutch higher education is a public system oriented towards students aged 18 and older. The higher education system is accessible for anyone who has earned the appropriate type of secondary education diploma. The diversified secondary education system, with its many tracks and levels, and its variety in diplomas, is supposed to provide an adequate selection for entering higher education, which is structured as a binary system consisting of the university sector and the sector for *Hoger Beroepsonderwijs* (abbreviated as *HBO*-sector). The latter is the Dutch equivalent of a higher professional education sector. Two specific types of secondary education programmes are meant as preparatory tracks for the two segments of the binary system. Dutch higher education is open for

anyone qualified, i.e. the graduates of the mentioned secondary education programmes have in principle direct access to university and HBO-programmes respectively (see below for more details).

The binary system consists of 13 traditional universities, one Open University, a number of other publicly funded and non-funded specific institutions and about 60 HBO-institutions or *hogescholen*. Traditionally the universities and *hogescholen* have formed two separate worlds. However, since the “upgrading” of the *hogescholen* in 1986 the two sectors have rapidly grown closer together. Recently (March 2001) a university (*University of Amsterdam*) and a *hogeschool* (*Hogeschool van Amsterdam*) have even announced a merger.

A number of core figures are presented in table 4.1. The university budget includes the budget for research and for the academic hospitals.

Table 4.1: Core figures of Dutch higher education 1998

	Hogescholen	Universities
Institutions	60	13 (+OU)
Students (fte)	220,000	160,000
Budget in Billions (Fl)	2.6	5.3

The Open University was established in 1984. It offers fully accredited university and *HBO* degree programmes, as well as other (mainly short-cycle) courses, all in the form of distance learning.

Higher education institutions

Of the 13 universities ten are public bodies, two are Roman Catholic universities, while one is a Reformed Protestant university. While the latter three universities are founded under private law, there are hardly any differences between public and private universities, neither in funding nor in the regulations that apply to them. Four out of 13 are specialised, i.e. three (mainly) Universities of Technology, and one Agricultural University. The other nine are comprehensive universities.

Throughout their more than 400 years of history²³ the Dutch universities have followed several organisational models. Since the early 19th century the “Humboldtian model” formed the basis, implying a close relationship between academic training and scientific research as well as a strong orientation towards the basic disciplines. Since the mid-1980s a shift towards a more Anglo-Saxon type of university can be witnessed, with a greater emphasis on mass education, an increasing market-orientation, a separation of teaching and research and the introduction of a Bachelor-Master (“3 + 2”) type of degree structure.

The sector of higher professional education has undergone some far-reaching changes since the early 1970s. At that time the sector consisted of almost 400 small and medium-sized, specialised institutions. A merger operation imposed by government in 1983 led to a sector consisting of 60 mainly comprehensive, multi-disciplinary institutions.

Higher professional education in the Netherlands is much younger than university education. In general the introduction of professional education took place in the Netherlands in the 20th century. Since 1945 especially the number of so-called professional or vocational training schools expanded rapidly and a differentiation in levels in this type of education started to grow. In 1963 this differentiation resulted in the Secondary education Act, in which higher professional education was formally categorised as a new sector of higher education. In 1986 the sector got its own Act formally integrating the *hogescholen* into the higher education system. This Act introduced a large institutional autonomy for the *hogescholen*. The relationship with the government changed from the traditional secondary education type of steering with the government responsible for providing (through earmarked funding and detailed regulations) personnel and resources, to lump sum funding and large institutional responsibilities concerning personnel policy.

The 1993 comprehensive Law on Higher Education and Scientific Research replaced 19 separate laws with respect to higher education, including the 1986 Act on Higher Professional Education. In the 1993 Law the main components concerning the general conditions and objectives of the *hogescholen* are:

- a) Students enrolled in a higher professional education programme should acquire theoretical knowledge with respect to a certain professional area.
- b) Students should learn how to apply this theoretical knowledge.
- c) Students should reach a professional level of working and thinking through personal, social and general development (in Dutch: *vorming*).

For the universities these components are:

- a) Students enrolled in a university programme should acquire an academic level of thinking and working for the purpose of an active participation in society.
- b) Students should be prepared for specific professions for which an academic level of thinking and working is required.
- c) Students should be prepared for specific scientific professions, such as researcher and academic teacher.

The differences in the above goals reflect the differences in historical developments of both sectors. This does not imply that the sectors are internally consistent and homogeneous, since the differences within the sectors are in some respects as large as the differences between the sectors. Nonetheless, until recently the government emphasised that the advantages of maintaining the binary system are larger than the disadvantages. The

²³ The first Dutch university was founded in 1575 in Leiden as a gift of Prince William of Orange who wanted to reward the city for its resistance against the Spanish during the Dutch independence war.

previous Minister of Education insisted during his nine years in cabinet on forbidding any form of formal integration between the two sectors. Even though the current Minister of Education is also in favour of maintaining the binary system, he is less restrictive than his predecessor. The above mentioned university-*hogeschool* merger is a reflection of developments in the system the government apparently no longer wants to prevent or resist against.

Degree structure

The university degree structure consists of two so-called phases. The first phase leads to a first degree and lasts five years (engineering and some science programmes) or four years (all other programmes). The degrees are the Dutch equivalents of a Master's degree (*ingenieur/ir.* for engineering graduates, *meester/mr.* for law graduates, and *doctorandus/drs.* for all other graduates). Amongst other things, as a consequence of the signing of the Bologna-declaration this specific Dutch structure will be replaced in 2002/2003 by a Bachelor/Master degree-structure.

The second phase is open only for a selected group of students who have finished their first-degree programme. It is a specialisation phase consisting of four-year PhD programmes in all disciplines, two-year designer programmes in engineering, multi-year specialisation programmes in medicine and law, and one-year teacher training programmes.

With respect to the higher professional education sector the Higher Education and Scientific Research Law indicates that the maximum duration of the degree programmes is four years. In practice it means that the *hogescholen* offer indeed four-year programmes in most areas. The degree is the equivalent of a Bachelor degree. Holders of a *hogeschool* Bachelor degree have in principle access to the university PhD programmes. In practice less than 2% of the formal PhD candidates accepted in the universities' second phase have only a *hogeschool* degree. Recently the Minister of Education has introduced the possibility for *hogescholen* to offer one-year professional Master degree programmes.

4.3 Student related issues

Student choice and institutional funding

Even though the influence of the number of students on the institutional budget is decreasing, still it has an impact in two ways. First, because students have to pay tuition fees, changes in the number of students influence the tuition income of institutions. A few years ago, the direct relationship between governmental grants allocated to the institutions and the revenues institutions received from tuition fees was abolished. Although the national funding budget partly reckons with the revenues from tuition fees, the level of government grants allocated to an individual institution is not related to its tuition income.

The second way in which the number of students affects the institutional budget, is through the general funding formula. One parameter of the funding formula concerns the number of students enrolled. About 10% of the budget allocated for teaching and teaching-related

research is based on the number of students. Since the total government budget for higher education is fixed, the influence of a change in student numbers is limited at the national level. However, a change in enrolment will positively or negatively affect the funding level of an individual institution when the change is relatively larger in this institution than in the other institutions.

Finally, the different tariffs applied to students in cheap and expensive studies may influence the institutional budget if the relative distribution of students over these two categories of studies changes as compared to this distribution in other institutions.

Tuition fees

All students have to pay a tuition fee. As long as a student receives a study grant, he or she has to pay the governmental determined tuition fee (Dfl 2,816 for academic year 1999/2000; Dfl 2,874 for 2000/2001). In this case (which refers to the majority of the students) the tuition fee is either compensated through the grant, or the student can get a loan for it. If a student is not entitled to a study grant he or she has to pay the institutionally determined tuition fee. For these students the institutions can determine what they want to charge with as a minimum the level of the governmental determined tuition fee. A recent study shows that in practice the institutions hardly use the opportunity to charge higher tuition fees for the non-study grant students. In general they charge the minimum level. As a consequence the Ministry of Education, Culture and Science has decided for the moment to not further increase the institutional autonomy regarding the determination of tuition fees.

Access, selection and student support

Admission to higher education is by law open to all qualified for higher education. However, a small number of programmes have an entrance restriction. The number of students for these programmes is limited because of labour market considerations. Most of the courses with an enrolment restriction train people for specific jobs and are vocationally oriented (universities: biology, medical studies; *hogescholen*: veterinary management, physical therapy, ergo therapy and some other therapy studies, tourism, industrial design, journalism and social juridical service; further some institutional fixi are applicable). Only a limited number of candidates cannot enter the higher education programme of their choice and apply for a study place through the weighted lottery system. Recently, a new selection system for the *numerus clausus* programmes has been discussed. The main difference with the old system is that all candidates with an average grade of 8 or higher (on a scale of 1 – 10) in their final secondary education exams will be directly admitted to the programme of their choice. The other applicants will have to go through a weighted lottery procedure.

Student support in the Netherlands consists of grants, loans and supplementary grants. All students receive a basic grant amounting to monthly Dfl.125 for students living at home and Dfl. 425 for students living away from their parents' home. Students may voluntarily

take out a loan of maximum Dfl. 750 per month. Dependent on parental income students may also be eligible for a supplementary grant (Dfl. 395 at maximum). Since 1996 students receive their grant as an initial loan. If they meet a study progress requirement of 50% of the first year exams and get their final degree within the nominal duration plus two years, this loan will be changed into a gift. Otherwise, students will have to repay all the financial aid they have received during study. No indirect sources of student support are available for Dutch students, except for cheap meals and subsidies on study books and participation in student life.

Recently (April 2001) the Minister of Education has announced that he wants to adapt the current regulations concerning student support in the sense that Dutch students studying abroad²⁴ should get the same financial aid as Dutch students studying in the Netherlands. As part of his intentions to internationalise (or even transnationalise) Dutch higher education the Minister sees this adaptation as a way to stimulate more Dutch students to study abroad.

4.4 Governance issues

After 1945 the Dutch society was rapidly build up again on the basis of the principles of the so-called welfare state approach. This was also expressed in the higher education policy. There was strong political confidence in the “makeability” of society and the public control over many sectors and services. The planning and development of these sectors and services was undertaken in the Keynesian economic tradition of planning. The deliberate massification of higher education is an example of such a planning and development effort. As a result of the strong economic growth of the 1950s and 1960s most social problems could be dealt with by a growth in governmental spending. This welfare state approach was visible within higher education in the internal democratisation movement, a large emphasis on the right of personal development and expression, tuition-free higher education, an emphasis on academic freedom, and a lavish student grant (instead of loan) system. To give a structural example, the new university governance structure introduced in 1973, was the most democratic in Europe. Professors lost their privileged status in this structure. The requirements concerning the composition of the elected part of the university council were translated in practice in such a way that 1/3 of the members were students, 1/3 non-academic staff and 1/3 academic. Concerning the latter group there were no requirements that any of them had be full professor. Given the formal authority of these new university councils, amongst other things, concerning budgetary decisions, the non-professorial university population now could control the main academic and administrative decision making processes within the universities.

At the end of the 1970s this situation changed rather rapidly. As a consequence, amongst

²⁴ In the plan of the Minister “abroad” refers in the first place to the EU countries, Norway, Iceland, and Liechtenstein. He hopes that in the near future also the USA, Canada, Australia, and Japan will be included in the new study support regulations.

other things, of the oil-crises and the growing unemployment many social problems that had been covered by a veil of growing budgets suddenly became visible. With respect to higher education a number of public debates and governmental reports expressed the feeling that despite the internal democratisation higher education (still) functioned in a rather isolated way from society. More and more the main social actors became convinced that instead of being mainly internally oriented higher education should contribute to restructuring of the Dutch economy and strengthening the economic position of the Netherlands. This large consensus became clearly visible in the political and policy arrangements with respect to Dutch higher education since the early 1980s. First of all the differences between the main political parties faded away. Since 1978 subsequently a right-wing liberal (1978-1981), a social democrat (1981-1982), a Christian-democrat (1982-1989), a social democrat (1989-1998), and a right-wing liberal (1998-now) have been the Minister of Education. Despite their differences in background there has been a remarkable continuity in the higher education policy in that period. The main elements of the policy can be described as a gradual transition to self-regulation and more competition. Since 1978 all five Ministers have contributed to the far-reaching changes in the institutional landscape, the funding basis and the governance structure at the system and the institutional level.

The main underlying reason for the consensus and continuity in policy was the agreed upon need to reduce public expenditure on higher education. The deliberately planned massification of higher education was a huge success. However, the main growth in student numbers took place at a time of considerable governmental budgetary problems. The insufficient government funds diminished the legitimacy of the government to regulate higher education in detail. The period since 1978 was characterised first by ad-hoc reforms and cutback operations, concerning, for example, the funding of research, the academic staff structure, and the structure of university teaching. The reforms were followed in 1985 by the introduction of a new governmental steering approach with respect to higher education referred to as the HOAK-philosophy.

Task-reallocation and concentration operation (1983)

An example of a typical reform/cut-back operation in the early 1980s is the so-called Task-allocation and Concentration operation (TVC-operation). The basic objectives of it were to cut back the governmental expenditure on universities, to stimulate intra-disciplinary inter-university co-operation in teaching, to concentrate research activities, and to prevent further disintegration of the university system. The operation was implemented through the policy network connecting the Minister of Education and the 13 universities. At that time in addition to the Minister and the universities various governmental and non-governmental consultative and advisory bodies and actors are included in the network. In this complicated policy-network neither the Minister nor the universities were able to steer the policy process completely according to their own will. The Minister was able to initiate certain policy processes, but for the implementation he was dependent upon the co-operation of the universities who had a legal possibility of resisting certain decisions of the

Minister. The relations between the actors in this network were materialised through horizontal linkages in the various consultative bodies. In these bodies the main actors (Minister and universities) were to come to an agreement concerning the policies that should be adopted. The communicative linkages between the actors were supposed to lead to policy decisions that every involved actor could agree with. Direct interaction and communication play an important role in this whole setting.

Analysing the actual policy-(or reform-)making process it may be concluded that the Minister, while recognising the interdependencies in the network, was able to manipulate the interaction by using an incentive that induced the universities to act in the way the Minister wanted them to. The Minister used his financial power to pressure the universities in designing the proposals for the retrenchment part of the operation. By formulating the financial constraints that should be met, and by threatening with more severe budget cuts in the case of failure, the Minister used a form of negative incentive steering. This strategy persuaded the universities to operate jointly. Because of the ministerial threats the universities did their best to reach a complete consensus concerning their proposal for a retrenchment through a reallocation of tasks. However, while the outcomes were successful in the eyes of the Minister, all actors involved, including the Minister, agreed that this form of coming to an agreement was in many respects counterproductive, amongst other things, because it diminished the trust of the universities in the minister, a trust needed, for example, for the implementation of the outcomes. As a consequence the Minister and the universities started to discuss a new consultative structure, culminating in the new *HOAK* steering approach.

New steering approach

The new steering approach was based on the assumption that institutional autonomy and quality of teaching and research are causally linked to each other, hence its name *HOAK* (Dutch abbreviation of Higher Education, Autonomy and Quality). The stronger the institutional autonomy, the larger the motivation of and pressure on the higher education institutions to improve their quality. The new steering approach implied a government “steering at a distance”. The relationship between government and higher education should be based on trust, and higher education policy-making and -prioritising should be based on communication instead of governmental control.

As our informants indicated while the general outline and underlying principles of the new steering approach were introduced in 1985, its operationalisation into new instruments and policy arrangements has taken a long time. To give a few examples, a new biennial “communicative planning” cycle was introduced (abbreviated as *HOOP*) in 1988, a new comprehensive Law in 1993, a new governance structure for universities in 1997, while a *HOAK*-based funding system is in many respects still under construction.

All in all it can be argued that the traditional closed bilateral government-higher education steering relationship based on mutual dependencies, has been changed in the last 20 years

into an open multilateral steering approach in which many socio-economic and political actors are involved. The result is a system characterised by more autonomous universities and *hogescholen*, by more dynamics and market-kind of interactions, by internationalisation, and by individualisation. As suggested by our informants, in this open steering system not only the formal structures determine priorities in higher education policy and the possibilities for institutional co-operation. The Netherlands is a typical example of a country in which the quality of personal relationships is equally if not more important than the nature of the consultation and policy-making networks.

Since the 1980s the policy-importance of questions concerning task-reallocation and concentration have diminished, especially with respect to teaching. The government's ambition to steer these processes has certainly diminished. It is mainly left to the institutions themselves to form alliances, consortia, joint ventures, etc.

4.5 Funding system

Universities and *hogescholen* get their income in the first place through three so-called flows of funds. In addition to these, there are tuition fees and examination fees paid by students.

The first flow of funds includes for the universities the basic block grants allocated for teaching, research and related activities. For *hogescholen* the block grant only covers teaching tasks. The first flow of funds also contains a number of specific (targeted) allocations, the most important one being the compensation for unemployment benefits that the institutions have to pay themselves to laid-off staff. If we exclude the grants paid to academic hospitals, the first flow of funds to universities for 1998 is Dfl 4,334 million, with the block grant accounting for 91% of this amount. For HBO-institutions the corresponding figure is Dfl 2,685 million (95% of this is the block grant).

The first flow of funds (i.e. the core funds) is supplied by the Ministry of Education, Science and Culture to all institutions, with the exception of the agricultural institutions (one university and six *hogescholen*) who receive their grant from the Ministry of Agriculture. Although difficult to determine exactly, it can be estimated that 36% of the university block grant is for covering the cost of teaching and 64% for research activities. In practice, though, universities are allowed to determine their own distribution of funds over teaching and research. They can also make their own internal distribution over faculties, departments and institutes.

The second flow of funds consists of allocations for research distributed through the Dutch research council (NWO / Netherlands Research Organisation). This research council pays salaries of researchers (and support staff) working either in NWO-institutions (40%) or in universities (60%). It also contributes partly to other costs (mainly investments), even though the larger part of material and overhead costs are to be paid by the receiving university. NWO acts as an intermediary in granting funds for separate research proposals submitted by (teams of) individual researchers that seek funding for their projects. Projects

are funded on a competitive basis. NWO funds represent about Dfl 255 million annually.

The third flow of funds concerns contract research and contract teaching carried out for government, non-profit organisations, private companies, charitable boards, and international bodies, such as the European Commission. For universities this supplementary source of income has been growing fast since the early 1980s. It now represents between 10% and 30% of university income for teaching and research (that is: not counting income from other services provided by universities). For the HBO-sector it is difficult to obtain figures for income from contract work. Surveys reveal that it covers about 8% of HBO-income.

In table 4.2 the recurrent funds to universities and HBO-institutions (excluding academic hospitals, interest, and other revenues from activities not related to research or teaching) are presented.

Table 4.2: Average sources of funds of universities and *hogescholen*

source of funds	universities	HBO-institutions
block grant and other core funds	73%	74%
tuition fees	7%	18%
research council grants	5%	-
contract teaching, contract research	15%	8%
total	100%	100%

For universities' and HBO-institutions' capital costs, the government also has a budget available. From 1994 (HBO), respectively 1995 (universities) on this budget is integrated into the recurrent (block) grant.

HBO-institutions and universities nowadays own their buildings and land. The *hogescholen* had to "buy" their property from the government (through loan financing) and from 1994 on receive a part of their block grant (i.e. per student) funding as a compensation for capital costs. Universities received their estate property from the government at zero cost. To cover all maintenance and investment costs from 1995 on they have to rely on their block grant (lump sum), which was raised in 1995 through the inclusion of the university investment budget (Dfl 170 million). However, universities argue they require at least Dfl 300 million annually to reasonably cover infrastructure costs. This despite the fact that they are free to buy and sell property and operate on the capital market.

Funding mechanism

The funding of universities and HBO-institutions consists of a central government grant,

calculated on the basis of a general formula. The yardsticks applied in the formula relate to the nature, extent and implementation of the institutions' activities, i.e. mainly teaching and research. The central government grant is fixed for each institution. For reasons of calculation, the budget is separated into a teaching component and a research component.

Higher education institutions have been funded since the early 1980s by means of a block grant. Along with the introduction of the Comprehensive higher education and scientific research Law of 1993, the funding formulas for determining the size of the central government grant to institutions were amended; for the university sector a new, highly simplified funding model came into existence for the 1993 budget. For the *HBO*-sector, recently a number of simplifications were carried out. For the near future, also a revised model is expected.

The method used for calculating the teaching and research parts in the basic government grant (first flow of funds) for the universities is called HOBEEK, which is short for "higher education funding" (*hoger-underrwijsbekostiging*). It is largely formula-based.

Funding of teaching

For university teaching the HOBEEK-model allocates two components:

- A teaching part, based on student and diploma numbers.
- An interweaveness part.

Through the first (formula-based) part, funds are allocated to universities on the basis of the number of registered students and the number of first degrees and professional (e.g. dentist) degrees. Only students that have been registered less than the normative length of their programme (five years for engineering and science students; four years for the rest) qualify for funding. This implies that universities receive no funding for engineering and science students who are in their 6th year or beyond nor for all other students in their 5th year or beyond. Students that are in the so-called second phase of their medicine, dentistry, veterinary science and dentistry programmes are funded only for the normative period (two years, one year) of this phase.

The tariff per student and the tariff per diploma are the same. There is a distinction between two categories of students and diplomas, i.e. programmes in arts, humanities, law, social sciences and languages on the one hand, and programmes in science, engineering, agriculture and medicine (including dentistry, pharmacy and veterinary science) on the other. For the former (the "inexpensive" subjects) the tariff is Dfl 5,000; for the latter (the "expensive" programmes) the tariff is 50% higher: Dfl 7,500. To give an example, universities receive four times Dfl 5,000 for a registered economics student and another Dfl 5,000 if he/she manages to obtain a Master's degree. A time-lag of two years is applied: for the 1995 budget, registered students and diplomas for the academic year 1993/94 are used in the calculations. Therefore, no average (e.g. over a three-year period) is used. This feature, which is currently in discussion, may lead to sudden changes in a

university's (teaching) funds.

In 1995, total student-plus-diploma funding amounted to Dfl 870 million, which is about 23% of HOBEK funding. One has to note that this part of funding is not open-ended: a reduction factor is applied if this HOBEK component exceeds the budget that is made available by Parliament for this part of the universities' teaching costs. Therefore, the HOBEK model is a distribution model, not a "claim model". Rising (teaching) performance does not lead to a higher budget for the sector as a whole. However, it may lead to some universities improving their relative funding position versus the others. The available teaching budget is increased annually by taking account of inflation and pay rises in the higher education sector, while it may be reduced to implement cut-backs.

The second part of the teaching budget is called "interweaveness", as it is included to allow for the fact that academic research and academic teaching to a large extent are intertwined. The existence of this seemingly odd feature of the HOBEK model dates back to discussions in which a combined funding model for the *HBO* and university sector was proposed. Since university teaching was considerably more expensive than *HBO*-teaching the interweaveness component was introduced to allow for this fact.

The level of the interweaveness component is dependent on the combined amounts of the teaching budget and the research budget per university. It is a 14% (one-seventh) "premium" upon the student-plus-diploma funding and the research funding. In 1995 the interweaveness component represents about 13% of HOBEK funding. Because a part of a university's research allocation is fixed, a part of the interweaveness allocation is also constant (i.e. independent of student or diploma numbers).

Funding of research

The allocation of research funds to universities consists of three separate components:

- Teaching related research.
- Funding of PhD-programmes.
- Strategic research.

The teaching related research allocation is a basic allocation to each university that intends to do justice to the assumption that research is a prerequisite for university teaching. The allocation of this component accordingly depends on the teaching load and the teaching programmes in each university. For the university sector as a whole, a maximum of 15% of available research funds is used for allocations under this heading. The allocation is calculated by using a formula: it is a 40% premium on the teaching tariffs. Therefore, the available budget for this component is determined in proportion to the teaching budgets (excluding interweaveness) of the universities.

The combined effect of the teaching component, the teaching-related research component, and the interweaveness component leads to the tariff per unit (student or diploma) in the inexpensive programmes of Dfl 8,000. This amount (which excludes the tuition fee)

consists of the following components: 5,000 (the basic teaching tariff); 2,000 (= $0.4 * 5,000$; for education-related research), plus 1,000 (= $0.2 * 5,000$ due to interweaviness, which in turn is built up of two components: a one-seventh mark-up on the unit teaching tariff and a one-seventh mark-up on the education-related research tariff per unit; thus, a total mark-up of $1/7 + 1/7 * 0.4 = 0.2$). The corresponding calculation for the expensive programme rate leads to a unit tariff of Dfl 12,000.

The second component in the research funds is an allocation based on the number of PhD degrees awarded (again, a two-year lag is applied). It is a compensation (premium) for doctoral work carried out in universities. Two rates apply: a rate of Dfl 60,000 for “inexpensive” doctoral theses (e.g. in social sciences and humanities), and a rate of Dfl 120,000 for expensive ones (in science, engineering, and medical disciplines). In the 1995 budget Dfl 245 million is allocated in terms of PhD-related research funds. This is some 6.5% of the total HOBEEK allocation. If the number of PhD degrees increases, funds will be transferred from the strategic research component.

The third, and most important part of research funding (in 1995: Dfl 1,760 million; 47% of the overall HOBEEK allocation) is represented by the strategic research component. This component represents some 75% of the 1995 HOBEEK-research funds allocated to universities. The name of this component reflects that the Ministry intends to fund research that has strategic relevance, meaning “relevance to society”. The Ministry and the universities have agreed that quality and social relevance are to play an important role in allocating this component. However, universities regard a reshuffling of research funds a major intrusion into their autonomy and so far have been able to avoid major reallocations. Thus, this part of research funding is still based mainly on historical allocations, with over the years some additional allocations made to relatively new or “growing” universities. Thus, unlike for teaching, most of the funds for research are not appropriated in a normative way.

The latter, of course, is due to the character of research: research activities can hardly be captured in terms of volumes and prices. However, in the past, attempts were made to incorporate incentives into the funding mechanism in order to capture and steer somehow the outcomes of research. An important attempt was made in 1983, when the system of “conditional funding” was introduced. The goal of this system was to enhance quality and coherence in university research and to assess the relevance of research to society. To this end, university departments (faculties) had to draw up research programmes that should conform to the following conditions:

1. A sizeable scale of the programme (at least 5 fte research capacity involved).
2. The programme should run over five years.
3. The quality of the programme was to be examined by independent, external peers, selected from the disciplinary fields.

One of the basic ideas of this was to have differences in research quality translated into funding decisions. However, due to the opposition of universities this was aborted. The research budget of each institution in 1983 was more or less maintained and frozen for the ensuing years. In this way the conditional funding system lost part of its bite, although from that year on university faculties were much more focused upon generating research output and revealing that output, as a means of justifying the public funds granted to them. A negative effect of the system was its contribution to the assumption that for academics research is the most important part of academia and the main determinant of a university career.

From 1993 on, the universities agreed to have their research programmes examined in a system of peer review (i.e. by international committees of independent experts in the respective disciplines). These research assessments are carried out every six years under the auspices of the Association of Universities in the Netherlands. The goal of the assessments is to look at the quality of research programmes in terms of scientific productivity, scientific relevance and scientific long-term viability. The assessments produce ratings for each university, however, not as a single rating but as qualification on a number of dimensions. Because the assessment reports are published, they perform an important accountability function and are used as input in the formation of a university's research policy. It has to be emphasised that, unlike in the United Kingdom, the results are not used as inputs in the Ministry's decisions on research funding.

Developments concerning funding

For both sectors, universities and *HBO*-institutions, the funding formulas are output-oriented, rather than input-oriented. Where necessary, the outcomes of the funding models are adjusted to stay within the limits of the overall budget for higher education and research. Student numbers as such do not qualify for funding, because in both sectors the normative length of the programmes is taken into account. The largest part of the research budget is allocated to universities on a historic, or rather incremental, basis. Teaching and research are not funded on a separate basis. The Humboldtian idea, that academic research is a prerequisite for teaching, still affects the method and level of university funding. The present HOBEEK model is very simple in structure. It makes a distinction between cheap and expensive "performance units" (students, degrees), and personnel and other costs are integrated into the funding tariffs. The combined allocations for teaching and research in the first flow of funds are handed over to the universities as a block grant - a lump sum, that can be spent at the institution's own discretion, provided the legal tasks are performed adequately.

For the *HBO*-institutions, almost the entire teaching allocation is formula-based. There are no floors in the allocation, except for special arrangements taken for the funding of art schools and a few teacher training institutions. Just like the universities, the *hogescholen* also receive a lump sum.

The HOBEEK model is a distribution model, not a “claim model”. The outcome of the funding model is “adjusted” to make it correspond to the overall budget available for teaching and research. Therefore, rising performance in terms of student numbers, graduate output, or research output does not automatically lead to a higher budget for the university sector as a whole. Instead, it leads to some universities improving their relative funding position at the expense of others. This characteristic of HOBEEK gradually became to be regarded as undesirable. In 1995, the Minister of Education announced a change in the funding mechanism. The Minister and the universities agreed that the outcome of the allocation formula should not produce budgets that are too sensitive to changes in student numbers. For instance, although the additional funding for an extra student is 5,000 guilders for an arts student, the combined effect of the mark-ups and multipliers in HOBEEK leads to a marginal revenue of (at least) 8,000 guilders per student (not counting the tuition fee). In many cases this marginal revenue per student will be higher than the marginal cost per student. So the HOBEEK model includes incentives for the universities to recruit additional students. This may induce (some) universities to become “student hunters” and may lead to budget reallocations among universities. The Minister and the universities see this type of behaviour as (possibly) having undesirable side effects in terms of redundant staff and, consequently, unemployment allowances.

In order to establish a more stable allocation mechanism for the university sector and to prevent universities from “competing too much for students”, the Minister of Education at first announced the idea of “capacity funding” system. In such a system, bilateral negotiations between the Ministry of Education and each individual university lead to a long-term fixed output (“capacity”) in terms of graduates and research that will be translated into a budget. However, this idea was abandoned as it was deemed to include too few incentives that will encourage performance and quality. For the 1997 budget as well as the 1998 budget, a transitional version of HOBEEK was used as a funding model. After many rounds of discussion between the Minister and the VSNU, the following amendments to HOBEEK were accepted by the universities (in May 1996):

- The interweaveness component is “frozen” and transformed into constant allocations (i.e. in relation to the previous year’s value) per university.
- The education-related research component (15% of research funding) is also made student- (and diploma-) independent.
- In the teaching compartment (i.e. the student plus diploma funding) the weight attached to the number of students is lowered from 80% to 10%; the weight attached to the number of diplomas drops from 20% to 10%. The remaining part of the teaching component (80%) is “frozen”.
- In the PhD- and designer certificate-related research component a moving average is used.

It has to be stressed that the revised HOBEEK model (called STABEEK, denoting a stable funding model) is only a temporary model, primarily intended to accomplish a non-

competitive situation and an atmosphere in which institutions will look more at their internal situation instead of looking at competitors. The idea is that more attention is to be paid to improving the quality of teaching. To this end (and also to partly compensate cutbacks) the Minister has set up a separate fund.

For the 1998 budget, an additional feature was introduced in STABEK. A two-part compartment for strengthening the system of so-called Research Schools in the Netherlands was added to the three, already existing research budget compartments. In line with ideas expressed earlier by the Minister for Education (e.g. in the Science Budget), through the first part of this compartment, universities are encouraged to continue on the road towards establishing research schools. Currently more than 100 research schools have been established, covering all disciplinary fields. The aim of research schools is to have a structure in which, firstly, researchers from different universities concentrate their research activities on certain (sub-) disciplinary fields and, secondly, the training of new researchers (PhD students) is located. This strategy, based on arguments of scale and synergy, seeks to strengthen and improve the quality and profile of university research in general.

The second part in the research school compartment is targeted at supporting those research schools that are considered to be among - or show potential to become part of - the best research institutes in the world. The underlying strategy for this component is to reward excellence. For the “general” as well as the “excellence” component the amount of funds available is Dfl 100 million, transferred from the strategic research component. NWO, the Dutch research council, is to decide which research schools qualify for the “excellence” support.

In 1998 the Dutch Minister of Education expressed plans to strengthen the performance element in the funding system, at least as far as the teaching component (including the interweaveness part) is concerned. The idea is that universities will receive funds for teaching on the basis of:

- The number of diplomas produced by universities.
- The number of first-year students (freshmen) enrolled in universities.
- A fixed amount per university, independent of enrolments or diploma numbers.

At least half of the budget will be based on achievement, the first item in the list. Achievement is measured in terms of diplomas, i.e. Master's(-level) degrees. A moving average will be used for measuring the number of degrees. The weight attached to degrees used to be less than 20% in the days of HOBEEK. On the basis of the first year enrolments, 25% of the teaching budget is allocated. The underlying rationale for this component is that students are believed to base their choice of university on the quality of the programmes offered by the university. However, this reasoning may not be valid in a non-transparent higher education market and students may use other selection criteria. The third component in the above list is a constant allocation per university, representing 25% of the

total teaching budget. This element is to provide stability in funding for the universities.

The current atmosphere in the negotiations between the Minister and the institutions is burdened with a number of controversial issues. The fact that individual universities are responsible for paying unemployment benefits to previous employees out of a subsidy that has proven to be insufficient makes negotiations difficult. The same holds for the universities' responsibility for the maintenance of buildings and infrastructure. Both "decentralisation" operations have put a heavy load on the universities' operational budget. On top of that, the Association of Universities in the Netherlands (*VSNU*) has calculated that the core funding of universities (including tuition fee income) has fallen some Dfl 280 million in real terms in the same period, due to cutbacks on higher education and insufficient compensation for inflation and general salary increases. Going back in time even further, the *VSNU* estimated that during the period 1981-1992 the real core funding per student has fallen 29.7 percent.

4.6 Quality assessment

The quality assessment procedure developed in the Netherlands in 1986–1990 has acted as an example for developments in this area in a number of other European countries. It is a prime example of a "horizontal" evaluation procedure, i.e. it applies to the level of study programmes (not the faculties or the institution as a whole). It does so in a nationally comparative way by incorporating all programmes in a certain disciplinary area in a single external evaluation process (the process goes "horizontally" through all higher education institutions). The procedure starts with a self-evaluation exercise performed by the study programme that results in a self-evaluation report, containing a description of the programme and analyses of a number of quality aspects, covering input, process and output. The visiting committee that is appointed for this occasion by the Association of Universities in the Netherlands (*VSNU*) collects the self-evaluation reports of all programmes in the discipline. A visiting committee consists for the largest part of academic colleagues from the same discipline but different institutions than the persons to be evaluated ("peers", hence "peer review"). It may include representatives of the profession or of graduates' employers, as well as a student.

The visiting committee studies the reports, visits the study programmes, and on the basis of these experiences evaluates them according to their strengths and weaknesses and gives recommendations for improvement. It does not give a summary rating, nor does it make a ranking of the programmes. Such evaluation procedures are organised for each study programme once every six years. For the self-evaluation reports, detailed guidelines are given by the *VSNU*. One of the subjects to be covered is the internal quality management, in which students are expected to play a role, namely in regular evaluations of individual courses, and in less frequent evaluations of (aspects of) the whole programme. Students can play a role also — but need not do so — in the internal process of self-evaluation in the framework of the *VSNU* quality assessment. Student involvement through filling in evaluation forms or taking part in other internal evaluation activities can be seen

as a minimum standard achieved all over Europe — although in all European countries the frequency and intensity of student evaluations differ strongly from one higher education institution to another.

Implications of the quality assessment for funding

If university programmes over a longer period show poor results regarding their quality, both in teaching and research, which will also show up in the evaluation procedures, then the Minister of Education is allowed to withdraw public funding for this programme. However, until now, this situation has never occurred.

4.7 Prioritising, task-allocation and institutional co-operation

The issues of prioritising, task-allocation and institutional co-operation have been important issues in the discussions on the relationship between government and higher education in the 1980s. The above-described TVC-operation offers an insight into the nature of that discussion. Since then many policy-arrangements and - instruments have been introduced as an operationalisation of a governmental steering approach that is market-oriented, and stimulates the self-regulatory capacity of higher education institutions. The apparent contradictions in the combination of government and market are clearly visible in this operationalisation process. Whatever structures introduced, the struggle to escape from the traditional interpretations of steering and the accompanying role of the government, of scientific and professional education, and of the distribution of responsibilities over the various stakeholders involved remains complicated and difficult. What is interesting though, when comparing the Netherlands to other European countries is that the adaptation of higher education steering and policy making arrangements has gone on longer than in the other countries (with the exception of the United Kingdom). In this long period a large number of contradictions have come to the surface. The way the Dutch actors involved have addressed these contradictions gives an indication of the possibilities of further enlarging institutional autonomy and the influence of market forces in a government driven higher education system. One of the most interesting examples of this Dutch experience concerns the procedures for academic programme development.

Academic programme development

As indicated above, a new steering approach with respect to higher education was introduced in 1985: the HOAk-approach. One of the main underlying reasons for introducing the new approach was the overall dissatisfaction in the system with the academic programme development procedures. The mechanism used for the universities and proposed for the HBO-sector at that time (until the early 1980s) was called the Academic Statute. This mechanism implied that the government controlled directly the contents of study programmes and determined which new study programmes could (after an experimental period of ten years) be included in the Academic Statute. Only programmes included in the Academic Statute were eligible for government funding. The procedures were experienced by the universities as extremely rigid and hindering programme innovation. As a consequence the institutions had found a number of ways

(also "improper" ways) in practice to avoid the procedures. In the HOAK policy paper the Minister proposed to focus governmental steering (as well as planning and funding) of higher education no longer at the programme level but at the level of the so-called sectors. In this proposal a sector was a broad, internally coherent group of programmes, e.g. Law, Economics, Engineering, Science, and Medicine. Individual universities and *hogescholen* would be autonomous concerning the development and introduction of new programmes within the sectors that were assigned to them.

In the implementation of the HOAK proposals concerning academic programme development, the then merger operations taking place in the HBO-sector since 1983 formed a complicating factor. In the period 1983 – 1986 no new study programmes were introduced in the HBO sector in order not to disturb the merger processes. After the first big wave of mergers in 1986 the new *hogescholen* were eager to strengthen their market position and sent in a large number of requests for introducing new study programmes. The Ministry (at that time still responsible for academic programme development) could in practice not review all requests. As a consequence of the practical planning problems in 1988 the principle of conditional planning freedom for the HBO-sector was introduced. This implied that all requests by *hogescholen* for introducing new study programmes would be automatically accepted as long as the new programmes fitted the intended sector division over the institutions. The new procedure led to a large amount of institutional plans and requests for introducing new study programmes. This practice led to resistance from various actors against the original HOAK proposals concerning planning freedom within assigned sectors. Both employers' organisations and politics put the self-regulatory capacity of *hogescholen* in doubt. In addition to the argument of a lack of "macro-effectiveness", and also the fashionable names of new study programmes *hogescholen* used to "lure" students were criticised. The consequence of the latter was that very similar programmes had different names. Another criticism concerned the apparent "narrowness" of new programmes, while the labour market demanded more and more that students were qualified broadly. As a result of all of this there was little support left at the beginning of the 1990s for the proposed autonomy of institutions concerning the introduction of new study programmes. This led the new Minister of Education (appointed in 1989) to make a number of changes in the Law proposal submitted by his predecessor. One of the most important of these was the cancelling of the introduction of "sectors" as the focus of governmental steering. But if the notion of sector was dropped, how could the government steer the academic programme development? For this purpose the Minister proposed the introduction of a temporary register in which the institutions had to put down and categorise their study programmes. However, as a result of the above developments in the HBO sector Parliament did not have a lot of trust in the capabilities of the institutions to handle this responsibility in an effective and efficient way. The Minister gave in somewhat to the objections of Parliament by adapting his proposals. Accordingly the institutions were obliged when planning to introduce new study programmes to agree with the other institutions on an effective task-allocation. If nonetheless an institution would introduce a programme that was not effective, i.e. a programme overlapping too much with already

existing programmes, the Minister could interfere. However, for Parliament this adaptation of the proposal did not go far enough. Consequently when the Law proposal was discussed in Parliament the Minister had to give in and agreed with the inclusion in the Law of a new advisory committee. This implied that even though since the introduction of the Comprehensive Higher Education and Research Act (WHW) in 1993 the responsibility for study programmes is with the higher education institutions, any proposal for a new programme has to be submitted to this advisory committee (i.e. the Advisory Committee on the Provision of Study Programmes abbreviated in Dutch as ACO). The ACO members are appointed by the Minister of Education.

Only study programmes that are included in a so-called Central Register are eligible for government funding. All new study programmes are reviewed by the ACO. Based on the review the committee advises the Minister whether or not a new programme should be added to the Central Register. The review by the ACO of new study programmes is based on guidelines²⁵ provided by the Ministry of Education. As a consequence, in general the Minister follows the advice of the ACO.

The HOOP 2000 states that the approval of the ACO is no longer needed, so the higher education institutions can start or add new study programmes without the advice of the ACO. Although the advice of the ACO will no longer be necessary in the future, the Minister retains his power to intervene, amongst other things, from an efficiency point of view (see footnote 25).

The “hybridness” discussed in this section and the search for procedures, structures, arrangements, and instruments that are acceptable both for the Minister, the other involved stakeholders and the institutions, are very much visible in the current Dutch higher education policy debate. We will finish this chapter by giving two examples of policy developments in the Netherlands concerning issues that have to do with the changing relationship between government and higher education as indicated by our informants.

4.8 Policy developments

Voucher-system

For the past 25 years there has been a discussion on the introduction of a voucher-system in higher education in the Netherlands. In September 1999 the Minister of Education, Science and Culture announced that an experiment with a voucher-system will take place in the *hogescholen* sector in the coming years. One of the reasons for introducing this experiment is found in a more student-oriented higher education system, in which students will have more flexibility in choosing an institution and the programmes offered. The *hogescholen* for Journalism and Public Relations in Tilburg, Utrecht, Zwolle and

²⁵ An example of such a guideline concerns the issue of programme duplication. The supply of study programmes for the Dutch higher education system as a whole should be as efficient as possible, implying that programme duplication has to be avoided as much as possible.

Amersfoort are selected to experiment with the voucher-system. Students at these institutions will have the opportunity to use the voucher-system in order to take certificates at one *hogeschool* and “move on” to another.

Governance and quality assurance

In the 2000 Higher Education and Research Plan (HOOP 2000) the Minister of Education, Culture and Science sets out his view on higher education and research for the coming four years²⁶. So far, one of the main outcomes of the HOOP 2000 has been the tendency towards enlargement of the responsibilities and initiatives of the higher education institutions. This implies that the higher education institutions will have much more say in setting priorities for higher education policies. Up till now this resulted in more consultation with both the *hogescholen* and the universities in the process of formulating the HOOP 2000 than in the past. Furthermore the HOOP grants more institutional autonomy. The aim of increasing autonomy and deregulation is to produce a system with high quality in which programmes are offered in a more flexible way. Emphasis will be put on the quality of the programmes offered and it is stated in the HOOP 2000 that in addition to the existing quality procedures for both the *hogescholen* and the universities accreditation will be of great importance in the coming years.

Another outcome of the HOOP 2000 is the provision of a regulatory framework to start mergers between *hogescholen* and universities. At this moment there is already an intensive co-operation between *hogescholen* and universities. In order to strengthen this kind of co-operation the Minister of Education, Culture and Science has stated in the HOOP 2000 that mergers between *hogescholen* and universities will be possible. In order to ensure the continuance of the Dutch binary system of higher education, both the *hogescholen* and the universities remain separate institutions, with their own specific programmes, funding mechanisms and quality assurance systems. As indicated above, some institutions (such as the Hogeschool of Amsterdam and the University of Amsterdam) have already announced their intention to merge.

²⁶ Before 1999 the HOOP was a two-year planning-cycle

5 Sammenfatning og konklusjoner

5.1 Introduksjon

Spørsmål knyttet til arbeidsdeling og institusjonelt samarbeid har figurert på den utdanningspolitiske agendaen i alle de europeiske UoH systemer vi har sett på i dette prosjektet. Vi kan se tre hovedårsaker til at dette har vært et utdanningspolitisk anliggende. For det første overgangen fra eliteutdanning til masseutdanning. For det andre har den offentlige finansieringen av høyere utdanning blitt satt under press. For det tredje har det vært en markert endring i styringsfilosofi fra myndighetenes side, bort fra sentral regulering til selvregulering. Som en konsekvens av dette har myndighetene før eller senere måttet ta opp spørsmål knyttet til arbeidsdelingsproblematikken og forholdet mellom nasjonale myndigheters rolle og institusjonenes egen rolle i dette spørsmålet.

I dette kapitlet samler vi noen hovederfaringer fra gjennomgangen av de universitets- og høyskolesystemene som vi har sett på i dette prosjektet. Ideen om sentral styring av arbeidsdeling og profilering i høyere utdanning er ikke det enerådende prinsipp i noen av de landene vi har sett på. Myndighetene har selv trukket konklusjonen at dette alene ikke er en effektiv tilnærming til høyere utdanning. De aller fleste av de europeiske systemer for høyere utdanning som vi har sett på i dette prosjektet legger et hovedansvar ved institusjonene for aktiviteter som utvikling av nye studietilbud, endring og nedtrapping av eksisterende programmer. Dette skjer imidlertid innenfor en overordnet ramme som er satt av myndighetene. Hva denne rammen består av varierer betraktelig fra land til land.

5.2 Nasjonal arbeidsdeling av studietilbud

Et viktig aspekt ved nasjonal arbeidsdeling og prioritering er de ordninger man har etablert for å regulere studietilbudene på nasjonalt nivå. Når det gjelder etablering og godkjenning av nye programmer, kontrollerer myndighetene institusjonenes aktiviteter enten direkte eller gjennom spesielle rådgivende organ i alle de europeiske eksemplene vi har beskrevet. Dette med unntak av England, men selv her har myndighetene en mulighet til å påvirke institusjonenes handlinger indirekte gjennom de nasjonale finansieringsordningene. Men hvorfor interesserer myndighetene seg for dette? I hvert land er begrunnelsen for myndighetenes engasjement i dette spørsmålet å finne i ett eller flere av følgende hensyn: *nasjonal effektivitet, innovasjon og tradisjon.*

Hensynet til *nasjonal effektivitet* berører myndighetenes ønske om å unngå unødvendig overlappende studietilbud, spesielt når det gjelder de kostbare studiene som for eksempel medisin og odontologi. Endringer i den nasjonale fordelingen av studietilbud i form av store sentralt planlagte reformer har man eksempler på fra 1980-tallet i Flandern og Nederland. Det klareste eksempel på at dette er et sentralt hensyn å ivareta finner vi i det nederlandske systemet. Fra midten av 1980-tallet har man her gått gjennom større

reformbølger i de nasjonale ordningene for godkjenning av studietilbud. Fram til 1985 var universitetene underlagt et system som detaljregulerte studietilbudene på nasjonalt nivå (Huisman og Meek, 1999), men dette var et system verken institusjonene eller myndighetene var fornøyd med. Her hadde man tidligere vært gjennom en ”opprydningssaksjon” for å redusere offentlige utgifter. Selv om dette var en felles nasjonal prosess var gjennomføringen preget av konsultasjon med institusjonene. Representanter for universiteter var i høy grad involvert i nettverket som drev iverksettingen igjennom. Det var i den forstand ikke en sentralt *dirigert* prosess, men det ble lagt klare (spesielt økonomiske) føringer fra utdanningsministerens side slik at universitetene ble presset til å opptre samlet og finne fram til felles praktiske løsninger i fordelingen av studietilbud mellom lærestedene. Gjennomføringen var vellykket i den forstand at man faktisk fikk til en utlukning og opprydning i floraen av studietilbud. Men erfaringen fra selve prosessen var ikke udelt positive. Denne nasjonale ”arbeidsdelingsdugnaden” foranlediget introduksjonene av en ny styringsfilosofi fra myndighetenes side, der myndighetene skulle trekke seg mer tilbake og styre ”på avstand”. Da *HBO*-institusjonene formelt ble innlemmet i høyere utdanningssektoren, laget myndighetene et system der man la opp til en ”sektorvis” koordinering av studietilbudene. Man delte høyere utdanning i ni ”fagsektorer”. Lærestedene skulle innenfor rammen av sin sektor selv være fri til å regulere og etablere studietilbudene. Man ville bort fra at man på nasjonalt hold skulle regulere ned på nivå av de enkelte studietilbud. Dette systemet ble imidlertid aldri formelt iverksatt, men det ble i en periode praktisert i høyskolesektoren. Resultatet var at høyskolene benyttet sin frihet til å opprette en flora av nye studietilbud. På politisk nivå ble dette oppfattet som en ineffektiv arbeidsdeling og ikke minst en uoversiktlig situasjon, både for studenter, arbeidsgivere og myndigheter. Denne erfaringen medførte at myndighetene igjen tok fatt i tøylen for å rydde opp. UoH-systemet i Nederland har nå en nasjonal komite som vurderer hvert eneste forslag om nye studietilbud på grunnlag av ”makro-effektivitet”. Vurderingen tar spesielt opp det totale studietilbudet i høyere utdanning, geografisk spredning og arbeidsmarkedsbehov. Komiteens rolle er imidlertid utsatt for sterk kritikk og organet er på vei ut av systemet. Det nederlandske eksemplet illustrerer dermed hvordan man strever med å omdefinere myndighetenes rolle, og at man har varierende erfaringer med hva det vil si å styre på avstand, også i spørsmålet om nasjonal arbeidsdeling. Et viktig element har vist seg å være tilliten til at institusjonene opptrer ”ansvarlig” og utvikler og endrer studietilbud på en måte som også kan ivareta nasjonale effektivitetshensyn.

Hensynet til *nyskaping* dreier seg om myndighetenes ønske om å etablere studietilbud i nye kunnskapsområder. Et nærliggende eksempel er utdanning i informasjonsteknologi. I Danmark har man opprettet nasjonale konsortier for utdanning innen dette feltet, og dette har også vært et helt sentral anliggende i det finske nasjonale programmet for ”informasjonssamfunnet”. Hensynet til *tradisjoner* henspiller på myndighetenes ansvar for å opprettholde og verne om studietilbudene ved små og utsatte fagområder, spesielt innenfor humaniora, samt sosialt eller økonomisk viktige studier som sliter med studenttilstrømning, som lærerutdanning og teknologiske fag. Selv i store systemer for

høyere utdanning, som det engelske, har man opprettet spesielle tiltak for å bevare undervisningstilbud på ”minoritetsfag”. Det dreier seg om små og marginale fagområder som tiltrekker seg et meget begrenset antall studenter, men som allikevel er ansett som viktige for å opprettholde mangfold og ivareta spesielle kulturelle eller økonomiske behov. Et slikt nasjonalt ”sikkerhetsnett” for små og utsatte fag finnes det også i det danske UoH-systemet.

Danmark praktiserer ”fritt opptak” til universitetene, og studentenes etterspørsel har en dominerende innvirkning på tilbudet. Hensynet til nasjonal effektivitet slår imidlertid i gjennom på spesielle områder, og man har en formell nasjonal dimensjonering av spesielle helsefag på grunn av de store kostnader forbundet med denne type utdanning. Et liknende system er også praksis for medisin og odontologi i England. I Danmark har myndighetene en formell godkjenningsrett av nye studietilbud, men det er ikke lagt noen eksplisitt vekt på å oppnå en nasjonal arbeidsdeling av fag og studietilbud mellom institusjonene i kriteriene for opprettelse av nye studietilbud. I realiteten er det stor institusjonell frihet, både med hensyn til opptak til studier og utforming av studietilbud.

I England har myndighetene ikke mulighet til å regulere studietilbudet direkte. For universitetssektoren har det heller ikke vært noen særlig sterke tradisjoner for nasjonal planlegging på dette området. Dimensjoneringen av tilbudet er bestemt av studenters etterspørsel, men det er også betinget av de finansieringsordninger praktiseres overfor institusjonene. På utdanningssiden er det altså institusjonenes tilpasning til ”studentmarkedet” som i stor grad avgjør fordelingen av studietilbudet blant de mange lærestedene i høyere utdanning.

Prosessene bak fordeling av studietilbud og nasjonale prioriteringer i høyere utdanning er både i det danske og det nederlandske tilfellet avhengig av at institusjonene involveres på nasjonalt nivå. I Danmark er forholdet mellom myndigheter og universiteter ”bilateralt”, slik det kommer til uttrykk i kontraktsmodellen. Kontraktene fungerer som en kommunikasjonskanal mellom sentrale utdanningsmyndigheter og lærestedene. I Nederland foregår kommunikasjonen mer i kollektive fora, men her er erfaringene at de personlige relasjonene mellom institusjonens representanter og de sentrale utdanningsmyndighetene også er uhyre viktige. Dette er langt fra tilfellet i det engelske tilfellet der ”armlengdes avstand” faktisk betyr liten grad av direkte interaksjon mellom myndigheter og institusjoner. Samtidig kan myndighetene verken beordre nedleggelse eller opprettelse av nye studietilbud i dette systemet.

Spiller så myndighetenes en passiv, aktiv eller reaktiv rolle innenfor disse forskjellige ordningene? Myndighetenes engasjement kan betraktes som en måte å håndtere ”markedsimperfeksjoner” i høyere utdanning, når institusjonenes tilbud ikke er tilpasset studentenes etterspørsel, eller studentenes etterspørsel ikke er tilpasset nasjonale sosio-økonomiske eller kulturelle behov. Det er en ganske passiv rolle for myndigheter å innta, og det er en rolle som det ser ut til at utdanningsmyndigheter ikke alltid er beredt til å nøye

seg med. Et viktig element i flere av de landene vi har sett på er bruken av ”særskilte tiltak” for å innvirke på studietilbudet. Med slike særskilte tiltak åpner myndighetene opp et handlingsrom hvorved de kan justere arbeidsdelingen som i stor grad av fastlagt i skjæringsflaten mellom institusjonenes tradisjoner og prioriteringer og studentenes etterspørsel. Danmark har spesielle tiltak på områder som representerer nasjonale satsninger. For eksempel har myndighetene initierte etablering av et *konsortium* mellom utdanningsinstitusjoner (eller rettere sagt fakulteter innenfor universitetene) på IT-området. I det engelske systemet er dette et av de viktigste virkemidler hvorigjennom myndighetene kan formulere sine prioriteringer og gjennom økonomiske insentiver motivere institusjonene til å gå i ønsket retning. Også i Frankrike har myndighetene introdusert slike virkemidler for å ivareta nasjonale prioriteringer i høyere utdanning. Det franske systemet opererer med en sentralisert godkjenningsprosedyre for de nasjonale utdanningene, men denne ordningen er praktisert på en måte som setter statlige myndigheter i en ”reaktiv” rolle. Særskilte tiltak har dermed blitt et middel for myndighetene til å være aktiv og initierende i utformingen av studietilbud i det offentlige UoH-systemet.

5.3 Skillet mellom universiteter og høyskoler som bærebjelke i nasjonal arbeidsdeling

I mange av våre case holder man på et skarpt skille i institusjonsinndelingen mellom høyskoler og universiteter, og myndighetene lar det utgjøre en hjørnestein i den nasjonale arbeidsdelingen i høyere utdanning. I Nederland er innslaget av grunnforskning en av hovedmarkørene som skiller universitetene fra høyskolene. Effektiv nasjonal bruk av forskningsressurser er et av hovedargumentene for å holde høyskolene unna en grunnforskningsfunksjon. Høyskolene (*HBO*) har heller ikke rett til å tilby ”research master’s” eller doktorgradsutdanning. Ansatte i *HBO*-sektoren har ikke rett til å søke forskningsmidler fra det nasjonale forskningsrådet (*NWO*). Reguleringen av *HBO*-sektoren representerer også en arbeidsdeling mht. fordeling av fagområder, for eksempel tilbys ikke studier i naturvitenskap og jus ved høyskolene. Også når det gjelder studentmobilitet opprettholder myndighetene et skarpt skille mellom de to sektorene. Overgang fra *HBO*-sektoren til universiteter er mulig for høyskolekandidater som ønsker å ta en grad på master’s nivå, men disse har ikke rett til studiefinansiering. Høyskolekandidater kan også søke om doktorgradsstipend ved et universitet, men i praksis er det bare et fåtall som får tildelt et slikt stipend. Den *fleksibilitet* som myndighetene ønsker å oppnå i UoH-sektoren er rettet inn mot forholdet mellom arbeid og studier og ikke mot å få til fleksibilitet i forholdet mellom universitets- og høyskolesektoren. Heller ikke eksperimenteringen med et *voucher*-system (se 4.8) er lagt opp til å fremme fleksibilitet mellom sektorene. I dette tilfellet er det dermed høy grad av konsistens i utformingen av finansieringsordninger og reguleringer på nasjonalt nivå for å opprettholde skillet og å unngå glidninger i arbeidsdelingen.

Også i israelsk høyere utdanning hviler arbeidsdelingen i sektoren på et skarpt skille mellom høyskoler og universiteter. Men her har egendynamikken i studentenes etterspørsel og institusjonenes adferd, i kombinasjon med utilsiktede konsekvenser av offentlige

initiativ og reguleringer, gitt et UoH-system i ubalanse og en forrykket arbeidsdeling. Et markert trekk ved israelsk høyere utdanning de senere år har vært den sterke søkningen til de samfunnsvitenskapelige studier på bekostning av naturvitenskap og humaniora. Universitetene står fritt til selv å bestemme dimensjonering av institutter og studietilbud innenfor egen institusjon. Universitetene forholdt seg passive til denne markerte endringen i etterspørsel fra studentene og avslo å endre balanseforholdet mellom eksisterende institutter og studietilbud. De var vant med en monopolsituasjon og hadde ikke tradisjoner for å dimensjonere studietilbud etter etterspørsel. Dette resulterte i en oppblomstring av en rekke studietilbud innenfor de ettertraktede områdene ved private høyskoler og spesielt ved utenlandske universiteter med satellitter i Israel fra midten av 1990-tallet. I tillegg til å etablere studietilbud på lavere grads nivå på fagområder med stor etterspørsel, har disse utenlandske universitetene begynt å tilby undervisning og grader på høyere nivå. De har benyttet seg av de ”hull i markedet” som oppstår som konsekvens av at det kun er universiteter som har lov til å tilby denne type utdanning. Denne utviklingen førte til at man i 1998 startet arbeidet med å endre reglene og å la israelske høyskoler få tilby ”taught master’s” innenfor profesjons- og yrkesrettede studier med stor etterspørsel.

I England opphevet man skillet mellom universiteter og polytechnics i 1992. Dermed stod lærestedene fritt til å konkurrere om forskningsmidler og annen finansiering. Men erfaringene i tiden etter 1992 viser at det opprinnelige hierarkiet og ”arbeidsdelingen” mellom institusjonene stort sett er intakt. Kanskje er stratifiseringen til og med gjort klarere ved at de tradisjonelle universitetene som lå nederst på rangstigen nå i enda mindre grad har tilgang til basisbevilgninger for forskning. Slik systemet for forskningsfinansiering i England er utformet har den opprinnelig arbeidsdelingen altså i stor grad blitt opprettholdt.

5.4 Betydningen av finansiering og kvalitetsvurdering for arbeidsdeling og prioritering

Finansieringssystemet for høyere utdanning er viktig for arbeidsdeling og profilering blant annet fordi det setter rammen for konkurranse og samarbeid mellom institusjonene og grunnenhetene ved institusjonene om å tiltrekke studenter til høyere utdanning. I England er det satt et tak for hver enkelt institusjon for hvor mange studenter man skal ta opp – konkurransen om studenter blir dermed i hovedsak rettet inn mot å få de gode studentene. I Nederland ble det fram til 1996 også satt et tak for antall studenter, men dette taket ble satt for systemet totalt og ikke per institusjon, slik at institusjonene konkurrerte seg i mellom om å tiltrekke seg størst andel av det totalt tillatte antall studieplasser. Når man går inn i detaljene i de ulike finansieringssystemene kan man se at det der ligger nokså klare føringer som er av betydning for nasjonal arbeidsdeling. Dette kan vi for eksempel se i Englands praksis for finansiering av nye studieplasser, som gjør det potensielt mulig for det nasjonale finansieringsorganet å styre hvor ekspansjon i utdanningssystemet skal legges.

Det er heller ikke mulig å se *stratifisering* av institusjonene i UoH-systemet uavhengig av finansieringssystemet. Som vi har sett i det engelske tilfellet slår den akademiske

rankingen inn i utdanningsfunksjonen ved universitetene fordi den påvirker posisjonene for de ulike institusjonene innenfor studentmarkedet. Det samme er tilfellet for Israel der finansieringspolitikken på nasjonalt nivå har skapt en uoffisiell stratifisering innenfor universitetssektoren.

Vi har også sett at *legitimiteten* for myndigheters detaljregulering av studietilbud er svekket etterhvert som de offentlige bevilgninger reduserer sin andel av finansieringen av universiteter og høyskoler. Dette er tilfellet for eksempel i Nederland og Flandern. Dette dreier seg egentlig ikke om virkningen av utformingen av finansieringssystemene, men om nivået på offentlig finansiering av høyere utdanning.

Et av de mest markerte trekk ved utdanningspolitikken i den vestlige verden de siste 10 til 15 årene er fokuset på *kvalitet* i sektoren. For utdanningssiden er det imidlertid ikke noen åpenbar sammenheng mellom kvalitetsvurderingssystemene og arbeidsdelings- og prioriteringsproblematikken. Verken i Danmark, England eller Nederland er kvalitetsvurderingssystemet for undervisning i sterk grad koblet til en nasjonal ide om arbeidsdeling og prioritering. I England er det mulig at dårlige resultater i kvalitetsvurderingen av undervisning kan føre til at studietilbud blir nedlagt, men dette er en mulighet som har vært lite brukt. Kvalitetsvurderingssystemene som har blitt etablert i de landene vi har sett på, kan ha indirekte konsekvenser fordi kvalitetsvurderingene er av betydning for intern prioritering av virksomheten i den grad det settes i gang tiltak på grunnlag av resultatene i evalueringene.

For forskningsfunksjonen ved lærestedene er koblingen mellom kvalitetsvurdering og finansiering en helt sentral dimensjon i nasjonal arbeidsdeling og prioritering. Det ser ut til at nasjonale myndigheter har stor tiltro til at satsing på det ”fremragende” fordrer konsentrasjon av menneskelige og økonomiske ressurser. *Centres of excellence*, som er brukt som et sentralt virkemiddel i Danmark, Sverige og Finland; *Research Assessment Exercise* i England og nasjonale ”research schools” i Nederland er viktige eksempler på dette.

I de systemene som i størst grad baserer seg på markedsmekanismer, som England og USA, er det forbindelseslinjer mellom kvalitetsvurderinger i forskning og hvordan studentmarkedet fungerer. Her foregår det en omfattende siling av kandidater til læresteder med høyt faglig renommé som i stor grad er basert på status innenfor forskning. I USA er det flere som har pekt på en økende grad av markedsimperfeksjoner i systemet. Institusjonene streber etter og konkurrerer om de føderale forskningsmidlene, ikke bare som direkte inntektskilde, men som en kilde til institusjonell prestisje. Denne konkurransen fører til at utdanning ”kryss-subsidierer” forskning ved universitetene ved at en økende del av midlene går til investeringer i forskningsutstyr og forskningskapasitet og i ”matching funds”. Kvaliteten på undervisningen hevdes å bli svekket av denne grunn. Tilsvarende mekanismer tilskrives også jakten på midler fra de private forskningsfondene. Prestisje i studentmarkedet har en tendens til å bli forbundet med hvor god man er til å få penger fra

slike fond. Kvalitetsvurdering og informasjon om kvaliteten i studietilbudene ses på som et vedvarende problem i det amerikanske systemet. I den forstand er det svikt i det amerikanske markedet for høyere utdanning (Dill 2001). Også i England rapporteres det om sviktende ”markedsinformasjon” for studenter.

Generelt ser det ut til at man på forskningssiden finner et sterkere element av konsentrasjon og arbeidsdeling på nasjonalt plan enn det er for undervisningssiden i de landene vi har sett på. Konkurransmomentet er i alle fall definitivt sterkere – gjennom forskningsrådsmidler og ordninger som sentre for fremragende forskning synes det som at man har en større vilje til å prioritere med kvalitet og nasjonale hensyn som kriterium.

5.5 Institusjonelt samarbeid og profilering

Gjennomgående er det økt fokus på institusjonene som strategisk handlende aktører. Det ligger i mange av de casene vi har sett på en uttalt forventning om at institusjonene selv skal prioritere og foreta valg rundt sin egen virksomhet og utvikle samarbeid med andre institusjoner. I de nordiske kontraktene mellom myndigheter og institusjoner utgjør dette en sentral komponent. I tanken om selvstendigjøring og ansvarliggjøring av institusjonene som er sentral i myndighetenes styringsfilosofi er det enten en implisitt eller eksplisitt forutsetning om institusjonenes evne og vilje til strategisk tenkning og handling. Det igjen forutsetter at lærestedene har et institusjonsnivå som fungerer. Dette er ikke selvsagt i vesteuropeisk høyere utdanning. Som beskrevet i det franske caset kan myndighetenes finansierings- og styringsordninger også virke slik at lærestedene har få insentiver og muligheter til å handle som en kollektiv enhet. Der var en hovedgrunn for endringen av finansieringssystemet mot slutten av 1980-tallet, nettopp å motvirke fragmenteringen av lærestedene og styrke institusjonsnivået ved høyskoler og universiteter. Her hadde man tidligere basert seg på en disiplinlogikk i hvordan man finansierte høyere utdanning.

Samspeillet mellom hvordan myndighetene utformer sine virkemidler og hva slags tilsvar institusjonene har, er komplekst. Vi har sett det i hvordan *Research Assessment Exercise* fungerer i England, der man for universitetsforskningens del skaper klare vinnere og tapere. Men selv innenfor et slikt system, er det ikke er noen automatikk i hvordan institusjonene håndterer resultatet av den nasjonale konkurransen om forskningsmidler og kvalitet. Systemet er imidlertid såpass økonomisk omfordelende at det i praksis i mange tilfeller tvinger fram en prioritering av intern virksomhet.

Et interessant tilfellet av et nasjonalt tiltak som eksplisitt har institusjonell prioritering som et innebygget prinsipp finner vi på den hjemlig nasjonale arena i Norges forskningsråds satsing på avansert vitenskapelig utstyr. Der er opplegget at lærestedene selv må rangere sine søknader i en prioritert rekkefølge før søknad om midler sendes til Norges forskningsråd, og det har avstedkommet sterke og reelle prioriteringsprosesser ved institusjonene (Godø 2001).

I det engelske eksemplet har vi også klart sett hvordan samarbeidsforholdene påvirkes av de nasjonale ordningene. Det er ikke primært fordi man har nasjonale tiltak rettet inn mot institusjonelt samarbeid, de ordningene man har i det engelske systemet er beskjedne, men fordi eksplisitt nasjonal konkurranse knyttet til institusjoners anseelse ser ut til å være et betydelig hinder for samarbeid.

5.6 Marked, plan og kontrakt i nasjonale prioriteringer

Vi avslutter denne rapporten med noen betraktninger rundt erfaringene med nasjonal planlegging, markedsmekanismer og forhandlingsmekanismer i høyere utdanning. Som vi skisserte i kapittel en, berører spørsmålet om nasjonal arbeidsdeling og prioriteringer en rekke sentrale aspekter i høyere utdanning. De internasjonale erfaringene vi har beskrevet bekrefter inntrykket av kompleksitet i de prosessene som virker inn på nasjonal arbeidsdeling. Ikke minst er effektene av de nasjonale virkemidler som har blitt lansert, svært sammensatte.

Nasjonale overordnede planer for arbeidsdeling og prioritering har hatt sin storhetstid i enkelte av de landene vi har studert. Erfaringene tilsier imidlertid at slik nasjonal overordnet planlegging og styring ikke garanterer den mest effektive nasjonale arbeidsdeling i høyere utdanning. Snarere har man sett at slike system lett blir rigide og skaper hindre for nyskaping og omstilling i sektoren. Likeledes er det store kostnader forbundet med denne formen for kontroll.

Introduksjon av markedslignende mekanismer gjør at overordnet kontroll blir vanskelig, og systemene kan bli uoversiktlige. Erfaringer med ordninger der det er "fritt fram" for institusjonene til å opprette nye studietilbud viser at det kan føre til en vill vekst i type og antall studietilbud, særlig når dette er koblet til et system som legger opp til en ren kvantitativ konkurranse om studenter. Den nederlandske erfaringen med det å slippe institusjonene fri for overordnet regulering av studietilbud samtidig som man hadde en ren kvantitativ konkurranse om studenter, gav et utbud av studier som fra et nasjonalt ståsted var uhensiktsmessig og uoversiktlig.

Den form for planlegging som ligger i de kontrakts- og forhandlingsbaserte tilnærmingene er i høy grad ment å være basert på institusjonenes egne prioriteringer. Hensynet til nasjonal koordinering av høyere utdanning synes mindre ivaretatt. Intensjonen har klart vært å få institusjonene til å utarbeide strategiske mål for virksomheten, både når det gjelder forskning og undervisning. Men forhandlingene med institusjonene ses nødvendigvis ikke i sammenheng med hverandre utfra målsetninger om helhetlig politisk styring av innsatsområder eller faglig arbeidsdeling. Men koblet mot finansiering så har man i kontraktsmodellen et middel til gjensidig å forplikte institusjonene og myndighetene.

Dynamikken i arbeidsdelingen er ikke begrenset til myndighetenes mer eller mindre eksplisitte initiativ eller virkemidler. For det første er det ikke alltid samsvar mellom politikk og iverksetting, eller mellom politiske hensikter og faktisk virkning. Dessuten er

det andre tunge og parallelle prosesser som virker inn på arbeidsdelingen i UoH-systemene. Ikke minst gjør svingningene i studentenes etterspørsel etter fag og type studier sitt til at arbeidsdelingen mellom institusjoner ikke er gitt en gang for alle.

Internasjonalisering og globalisering utfordrer også ideen om en nasjonale arbeidsdeling. I enkelte land som Nederland og Belgia er dette i stor grad en ønsket utvikling. I andre systemer har transnasjonal utdanning forrykket den nasjonale arbeidsdelingen, slik tilfellet har vært i Israel. Lærestedene og fagmiljøene har dessuten sin egendynamikk, og denne dynamikken kan gjøre det vanskelig å holde institusjonene innefor de grensene myndigheter setter for dem. Universiteter og høyskoler kan ha vanskelig for å holde seg til sin rolle i arbeidsdelingen. Dessuten ser det ut til at myndighetene ikke alltid anser dette som ønskelig. Den økende vektlegging av institusjonenes ansvar for egen profilering og strategiske valg peker i den retning.

Bibliografi

- Aamodt, P. O. (1999) *Dimensjonering av høyere utdanning. Et komparativt perspektiv med særlig vekt på Storbritannia, Sverige og USA*. NIFU rapport 3.
- Bauer, M. (2000) Higher Education Reform in Sweden: Consolidation, Transformation and Renewal. I Goedegebuure, L. og J. File (red.) *Thinking About the South African Higher Education Institutional Landscape. An International Comparative Perspective on Institutional Differentiation and Restructuring*. Report Commissioned by the Council on Higher Education Shape and Size Task Team, CHEPS.
- Beverwijk, J. (1999) *Higher education in the United Kingdom*. CHEPS – higher education monitor country report. CHEPS, Enschede: mai 1999.
- Brennan, J. (1997): *Institutional Experiences of Quality Assessment in Higher Education*. Paris: OECD/IMHE.
- Brennan, J. og T. Shah (2000): *Managing Quality in Higher Education*. Buckingham: OECD, SHRE og Open University Press.
- Bossche, L. van den (1998) *Optimalisatie universitair aanbod in Vlaanderen*. Besluitvorming n.a.v. de besprekingen met de rectoren en minister L. van den Bossche van het eerste voortgangsrapport van ere-rector R. Dillemans.
- Dahllöf, U. (1996): *Conditional conclusions in a Scandinavian comparative perspective*. I U. Dahllöf og S. Selander (red.) *Expanding Colleges and New Universities*. Uppsala: Almqvist & Wiksell, Uppsala Studies in Education 56, 197-219.
- Dearing Report (1997): *Higher Education in the learning society*. Report of the National Committee of Inquiry into Higher Education.
- Dill, D. (2001): Reflections on US Higher Education: 1994-1999. Foreløpig upublisert manuskript.
- Godø, H. (2001): *Evaluering av Norges forskningsråds satsing på avansert vitenskapelig utstyr*. Oslo: NIFUs skriftserie nr.4/2000.
- Guri-Rozenblit, S. (1993): Trends of diversification and expansion in Israeli higher education. *Higher Education* 28:457-472.
- Guri-Rozenblit, S. (1996): Trends in Access to Higher Education 1981-96: from privilege to a right. *European Journal of Education*. 31(3): 321-340.
- Guri-Rozenblit, S. (1999): Changing Boundaries in Israeli Higher Education. *Mediterranean Journal of Educational Studies*, 4(2): 91-114.
- Forskningsministeriet (www.fsk.dk) *Aftale om prinsipper om forskningen*, mai 2000.

- Forskningsministeriet (www.fsk.dk) *Udviklingskontrakter for universiteter – en styringsrefom*, mars 1999.
- Forskningsministeriet (www.fsk.dk) *Udviklingskontrakter for universiteterne. Sigtelinier, selvstyre og samfund* (udatert).
- Fulton, O. et al., (1999): Higher education, the state and the economy. Paper presentert ved *Higher Education In the National Economy (HEINE) Project, UK National Workshop*, April 26, 1999.
- Hatlevik, I.K.R. (2000): *Styring og regulering av sykepleier-, lærer- og ingeniørutdanning i fire land. En sammenlignende studie av Norge, England, Finland og Nederland*. NIFU rapport 4/2000.
- HEFCE, (1999): *Restructuring ad Collaboration Fund: Progress report on approved projects*. Higher Education Funding Council for England, HEFCE report 99/34. (<http://www.hefce.ac.uk/pubs/hefce>)
- HEFCE, (2000a): *HEFCE strategic plan 2000-05*. Higher Education Funding Council for England, HEFCE 00/22 (<http://www.hefce.ac.uk/pubs/hefce>)
- HEFCE (2000b): *Diversity in higher education: HEFCE policy statement*. Higher Education Funding Council for England, HEFCE report 00/33.
- HEFCE (2000c): *Restructuring and Collaboration Fund*. Higher Education Funding Council for England, HEFCE Report 00/30. (<http://www.hefce.ac.uk/pubs/hefce>)
- HEFCE (2000d): *Minority subjects: allocation of funding*. Higher Education Funding Council for England, HEFCE Report 00/1730. (<http://www.hefce.ac.uk/pubs/hefce>)
- HEFCE (2001a): *Funding higher education in England*. Higher Education Funding Council for England, HEFCE guide 01/14. (<http://www.hefce.ac.uk/pubs/hefce>)
- HEFCE (2001b): *Higher education and the regions*. Higher Education Funding Council for England, HEFCE consultation 01/18. (<http://www.hefce.ac.uk/pubs/hefce>)
- Heffen, O. van, P. Maassen, J. Verhoeven, F. de Vijlder, og K. de Wit (1999) *Overheid, Hoger Onderwijs en Economie. Ontwikkelingen in Nederland en Vlaanderen*. Utrecht: LEMMA.
- Henkel, M. (2000): Academic Responses to the UK Foresight Programme. *Higher Education Management*. 12(1): 67-83.
- Huisman, J. og L. Meek (1999) New study programmes at universities. Strategic adaptation versus national adjustment. In: B. Jongbloed, P. Maassen, og G. Neave (red.), *From the Eye of the Storm. Higher Education's Changing Institution*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, pp. 121-141.
- Högskoleverket (1998) *Hur styrs den svenska högskolan? Varför ser styrsystemet ut som det gör?* Högskoleverkets skriftserie 1998:4 S.

- Högskoleverket (1997) *Grundläggande högskoleutbildning: Politik och planering eller den osunliga handen i full verksamhet?* Högskoleverkets skriftserie 1997:2 S.
- Hölttä, S. (1998) The Funding of Universities in Finland: towards goal-oriented government steering. I *European Journal of Education*, 33, (1), 55-63.
- Kaiser, F. et al. (1999): *Market type mechanisms in higher education*. Enschede: Thematic report VI CHEPS Higher Education Monitor.
- Kaiser, F. et al. (2001) *Up date report Winter 2000/2001*. Enschede: CHEPS Higher Education Monitor.
- Klemperer, A. (1999) *Higher education in Denmark*. Country report (Draft), Enschede: CHEPS Higher Education Monitor.
- Kogan, M. og S. Hanney (2000): *Reforming Higher Education*. London: Jessica Kingsley Publishers.
- Langfeldt, L. (1999): Sentre for fremragende forskning – ulike målsettinger og ordninger. NIFU, Vedlegg 1 i : *Sentre for fremragende forskning – utredning av en norsk ordning*. Norges forskningsråd: november 2000.
- Maassen, P (2000) Models of Financing Higher Education in Europe. I *Financing of Higher Education*. Report from the Nordic Theme Conference. København: Nordisk Ministerråd. Tema Nord 2000:539.
- Malkki, P. og S. Hölttä (2000): Response to Finnish higher education institutions to the national information society programme. *Higher Education Policy* 13 (2000) 231-243. Ministry of Education, Helsinki (1998): *Higher Education Policy in Finland*.
- Ministry of Education, Helsinki (1999): *Management by Results in Higher Education*. Department for Education and Science Policy's series of publications (55).
- McGuinness, A. (2000): A Summary of State Policy Initiatives in Education Since 1997/98 National Center for Public Policy and Higher Education. <http://measuringup2000.highereducation.org/main.htm>
- Musselin, C. (1999): State/University Relations and How to Change Them. I M. Henkel og B. Little (red.): *Changing Relationships between Higher Education and the State*. London: Jessica Kingsley Publishers.
- Musselin, C. (2001a): *La longue marche des universités françaises*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Musselin, C. (2001b): Regulation des systèmes universitaires. Paper presentert ved *Journées d'étude – La regulation des systèmes éducatifs* – Fondation National de Science Politiques, Paris 26-27 mars 2001.
- Neave, G. (1995): On living in Interesting Times: higher education in Western Europe 1985-1995. *European Journal of Education* 30(4):377-393.

- Norgesnettrådet (2000): *Knutepunktpunksjoner: Funksjon eller symbol?* Evalueringsrapport utarbeidet av knutepunktkomiteen. Norgesnettrådets rapporter 2/2000.
- NOU 1988: *Med viten og vilje* (Hernesutvalgets innstilling). Norges offentlige utredninger 1988:28.
- NOU 2000: *Frihet med ansvar – Om høgre utdanning og forskning i Norge.* (Mjøsutvalgets innstilling). Norges offentlige utredninger 2000:14.
- OECD (1998) *Redifining Teritary Education*. Paris: OECD.
- OECD (1999): *The Response of Higher Education Institutions to Regional Needs*. Paris: OECD.
- OECD (2000): *Education at a Glance*. Paris: OECD.
- Roskilde Universitetscenter, *Utviklingskontrakt for Roskilde Universitetscenter år 2000-2003*. Mars 2000.
- Skodvin, O-J. og L. Nerdrum (2000): *Mangfold, spesialisering og differensiering i høyere utdanning: internasjonale erfaringer. En litteraturstudie*. NIFU skriftserie nr. 1/2000.
- Smeby, J.C. (1998): *Basisfinansiering av universitetene: Erfaringer med å skille mellom bevilgninger til forskning og utdanning*. NIFU skriftserie nr. 9/98.
- Stensaker, B. (1999): *Dom, diagnose, dialog? En studie av Høgskoleverkets gransknings- og bedømmerrapporter 1995-1998*. Høgskoleverkets skriftserie 1999:5 S.
- Stortingsmelding nr. 40 (1990-91): *Fra visjon til virke – Om høgre utdanning*. Kirke, utdannings- og forskningsdepartementet.
- Stortingsmelding nr. 27 (200-2001): *Gjør din plikt - krev din rett. Kvalitetsreform av høyere utdanning*. Kirke, utdannings- og forskningsdepartementet.
- Trombley, W. (2000): *Some states to watch: recent state higher education initiatives*. National Center for Public Policy and Higher Education.
<http://measuringup2000.highereducation.org>
- Undervisningsministeriet (www.uvm.dk) *Utviklingskontrakter for universiteterne. Sigtelinier, selvstyre og samfund*, 2000.
- Undervisningsministeriet (www.uvm.dk) *Aftale om prinsipper for videregående uddannelser*, november 2000.
- Undervisningsministeriet (www.uvm.dk) *Kommisorium for taxameteranalyse*, 2001.
- Vabø, A. (2000): *Eksamens- og evalueringsformer i høyere utdanning: en sammenlignende studie. En rapport for Mjøs-utvalget og for KUF*. NIFU skriftserie nr. 7/2000.
- Yogev, A. (2000): *The stratification of Israeli universities: Implications for higher education policy*. *Higher Education* 40:183-201.

Informanter

Danmark

Mogens Berg, Undervisningsministeriet
Solveig Boesen, Undervisningsministeriet
Tessa B. Jensen, Undervisningsministeriet

England

John Brennan, Centre for Higher Education Research and Information, Open University,
London
Jannette Cheong, Higher Education Funding Council for England
Oliver Fulton, CSET, University of Lancaster
Maurice Kogan, Brunel University
David Tupman, Universities UK (tidligere CVCP)

Nederland

Jeroen Bartelse (VSNU)
Leo Goedegebuure (executive director CHEPS)
Frans de Vijlder (Ministry of Education)

Øvrige kontaktpersoner og informanter:

David Dill, University of North Carolina, Chapel Hill.
Sarah Guri-Rozenblit, Open University of Israel, Tel-Aviv.
Christine Musselin, CNRS, Paris
Guy Neave, International Association of Universities, Paris
Jef Verhoeven, Katolieke Universiteit Leuven, Flandern
Kurt de Wit, Katolieke Universiteit Leuven, Flandern

Vedlegg: Beskrivelse av sekundærcase

- 1 **Israel**
 - 2 **Frankrike**
 - 3 **Flandern**
 - 4 **USA (Michigan)**
-

1 **Israel**

Infrastruktur og styrende organ

Israel har 8 institusjoner med universitetsstatus. Av disse er fem regulære breddeuniversiteter, ett Open University, ett universitet som er spesialisert innen naturvitenskap og teknologi (Technion) og ett universitet som i hovedsak er en forskningsinstitusjon med høyere grads utdanning.

Det er femti til seksti institusjoner i høyskolesektoren. De omfatter en rekke ulike typer institusjoner, offentlige private, generelle og spesialiserte. I tillegg har i den senere tid utenlandske universiteter etablert lokale enheter seg i Israel.

Council of Higher Education (CHE) har alle høyere utdanningsinstitusjoner som sitt ansvarsområde. Det ble etablert allerede i 1958 og har en lovfestet funksjon i israelsk høyere utdanning. Dette rådet fordeler de statlige midlene til høyere utdanningsinstitusjoner. Alle nye institusjoner må godkjennes av rådet for å kunne bli del av høyere utdanning. Det akkrediterer både institusjoner og studietilbud ved disse institusjonene. Rådet utnevnes av Israels president etter nominasjon fra regjeringen og består av representanter for akademia. Utdanningsministeren har formannskapet. I 1972 ble Rådets myndighet styrket betydelig, og det har siden den tid hatt en sterk stilling i systemet. Den operative delen av rådet er planleggings- og budsjettkomitéen (etablert i 1974) som fordeler de statlige midlene til høyere utdanning.

Til tross for at en stor del av midlene til institusjoner i høyere utdanning er statlige har de fullt selvstyre i akademiske og administrative spørsmål innenfor budsjetttrammene og de overordnede rammer som er satt i form av akkrediteringssystemet og systemet for godkjenning av institusjoner. Universitetene kan selv bestemme hvordan de skal fordele sine midler på forskning versus undervisning, på lavere grads- versus høyere grads undervisning, og mellom underenhetene i institusjonen. De formelle reguleringsmekanismene i systemet er dermed i hovedsak knyttet til CHEs rett til å akkreditere. Imidlertid har de israelske institusjonene for høyere utdanning også opplevd hvordan et strammere økonomisk klima åpnet dem mer for innflytelse fra utdanningsmyndighetene og gitt et svekket selvstyre (Guri-Rozenblit, 1993).

Avgrensning av og i høyere utdanning

Tradisjonelt har høyere utdanning vært snevrere avgrenset enn i mange andre land. Bare institusjoner som tildeler akademiske grader (det vil si bachelor-nivå eller høyere) har status som institusjon for høyere utdanning. Følgelig er det en rekke post-gymnasiale utdanninger som ikke er inkludert i UoH-sektoren. Det gjelder enkelte institusjoner for lærerutdanning, innen helsefag og institusjoner for religiøse studier (*Yeshivas*). Utviklingen har imidlertid gått i retning av å oppgradere flere utdanninger og å gi dem rett til å tildele akademiske grader på bachelor nivå (se nedenfor). CHE har også i noen grad oppfordret til institusjonelt samarbeide. For eksempel samarbeider enkelte små institusjoner innen sykepleieutdanning med universiteter for at sykepleierutdanningen kan avsluttes med en lavere grad ved et universitet, selv om man da starter sin profesjonsutdanning utenfor UoH-systemet.

Arbeidsdelingen mellom universiteter og høyskoler har tradisjonelt vært veldig klar i det israelske systemet. Israel har et relativt ungt system for høyere utdanning. De eldste lærestedene, som ble opprettet i 1920-årene, ble etablert etter modell fra den humboldtske tradisjonen, med sterk vekt på enhet mellom forskning og undervisning. Universitetene som kom til senere har med unntak av Open University også vært modellert etter dette idealet. Det bærende prinsippet har vært at universitetene skal være forskningsorienterte og de eneste institusjoner som har rett til å undervise og tildele grader på høyere nivå.

Fram til 1970-tallet var høyere utdanning synonymt med universiteter. Først i 1974 fikk man en institusjon uten universitetsstatus med rett til å tildele akademiske grader. Dette var starten på etableringen av den israelske høyskolesektoren (eller rettere sagt "non-university sector"). Siden 1970-tallet har systemet gjennomgått store endringer og har utviklet stort mangfold i typer institusjoner. Pådriver i endringsprosessene har spesielt vært den sterke veksten i tallet på studenter og en utvikling mot mye større variasjon i hva slag type høyere utdanning som etterspørres. Systemet har imidlertid forholdt seg ganske konservativt til disse endringene. CHE har brukt strenge kriterier for oppgradering av post-gymnasial utdanning til høyere utdanning og for akkreditering. Man har holdt hardt på skillet mellom universiteter og høyskoler, og ingen høyskoler har hatt rett til å gi undervisning på høyere grads nivå. I over 50 år har altså universitetene hatt monopol på denne type studietilbud. Nå er dette imidlertid i ferd med å slå sprekker (se nedenfor).

I løpet av 1980-tallet ble flere institusjoner oppgradert til akademiske institusjoner. Det gjelder blant annet ingeniørutdanning, sykepleie, og utdanning innen bedriftsøkonomi og – administrasjon/-ledelse. Høyskolesektoren tilbyr i all hovedsak yrkesrettede kortere utdanninger (spesialiserte yrkesrettede høyskoler, lærerhøyskoler, tekniske høyskoler, private institusjoner som tilbyr studier innenfor jus og økonomi/ledelse), men man finner enkelte regionale høyskoler som enten har et bredt studietilbud på egen hånd eller som samarbeider med et "moderuniversitet" om et breddetilbud .

Stratifisering

Den offisielle politikken er at det er to strata av høyere utdanning i Israel. Første nivå er universitetene, og andre nivå ivaretas av høyskolene. I tillegg har det i kjølvannet av den sterke studentveksten i UoH sektoren i løpet av 1980- og 1990-tallet foregått en uoffisiell stratifiseringsprosess innenfor universitetssektoren. Det har dermed oppstått uformelle *centres of excellence* som i stor grad er skapt av CHEs finansieringspolitikk. Den vertikale differensiering av universitetene er en stratifisering både etter akademisk renommé og mht. sosial bakgrunn hos studentene.

CHEs praksis for regulering av universitetessektoren har skapt et stratifisert system – en utviklingsprosess som er påvirket av unike karakteristika ved institusjonene (Yogev, 2000). Mens differensiering vertikalt mellom universiteter og høyskoler er offisiell politikk, har CHEs praksis bidratt til en økende stratifisering mellom tre eliteuniversiteter som konkurrerer seg imellom om prestisje og høyere grads studenter, og de øvrige universitetene. De øvrige universitetene har mer og mer kommet til å konsentrere seg om lavere grads undervisning. En sentral faktor her er den sterke studentveksten fra midten av 1980-tallet og utover. Veksten kom både fra større ungdomskull og økende innvandring av jøder fra tidligere Sovjetunionen. Disse var på samme tid både høyt utdannet og var store etterspørere av høyere utdanning (Guri-Rozenblit, 1996). CHEs svar var å raskt ekspandere de tre nyeste universitetene. Resultatet var dermed dagens stratifisering mellom elite universitetene og de øvrige. I Israel ble de tre eliteuniversitetene skjermet for det sterke presset som sterk og vedvarende vekst i studentmassen resulterte i. Samtidig beholdt de sitt hegemoni og sin sosiale selektivitet i studentmassen. De øvrige universitetene har rekruttert ”annerledes” studenter, dvs. etniske minoriteter, kvinner og deltids/voksne studenter. Den status som de tre eliteuniversitetene nyter, har blitt belønnet med lettere tilgang til ikke-statlige finansieringskilder, støtte til doktorgradsstipend, post-docs og andre forskningsmidler. Disse tre eliteinstitusjonene får mye mer av de eksterne midlene enn de øvrige bredde universitetene. Idet de tre andre universitetene aksepterte CHEs politikk om å utvide sine studenttall på lavere grads nivå, har de altså i praksis akseptert å bli plassert på et lavere nivå i den akademiske rangstigen. Konsentrasjon rundt lavere grads undervisning gjorde det vanskelig å raskt utvide høyere grads undervisning og studietilbud for disse universitetene. I hvert fall ikke i den takt de ville ha gjort om de selv kunne bestemt sin institusjonelle policy (Yogev, 2000).

Først på 1990-tallet ble studentveksten kanalisert inn i høyskolesystemet. Det sentrale policy organet på mellomliggende nivå, CHE, har en tendens til å føre en praksis som tjener interesser til de etablerte og velrenommerte institusjonene og bekler rollen som portvoktere overfor de nyere institusjonene (Yogev, 2000). Dette organet har altså hatt en klar konservativ funksjon i systemet. Statlig intervensjon i beslutninger som fattes av slike organ kan muligens motvirke tendenser til stratifisering i UoH-systemet, men i det israelske tilfellet har myndighetene ikke klart å gripe inn på noen effektiv måte. Det israelske råd for høyere utdanning sin rolle i systemet kan dermed sammenlignes med den innflytelse og rolle *University Grants Committee* hadde tidligere i det engelske systemet.

Tendenser til endring i arbeidsdelingen mellom høyskoler og universiteter

I dagens system behandles høyskolesektoren som om de var en ensartet gruppe av 2-nivå institusjoner. Som beskrevet ovenfor er disse institusjonene etter hvert blitt en veldig sammensatt og mangfoldig gruppe, som omfatter både private og offentlig, spesialiserte og generelle, nasjonale og regionale, og utenlandske læresteder. Mangfoldet i denne delen av UoH-sektoren er et svar på den sterke studentveksten og utviklingen mot en mangfoldig sammensatt studentmasse. Diversifiseringen i israelsk høyere utdanning startet fra midten av 1970-tallet og representerte et skarpt brudd med den rådende akademiske kulturen (Guri-Rozenblit, 1993). CHE har i løpet av 1990-tallet begynt å akkreditere lavere grads studietilbud i høyskolesektoren. Nylig har de også åpnet for at man kan tilby studier på masters nivå i denne sektoren, etter hvert som behovet for denne type utdanning har økt. Denne beslutningen har imidlertid hittil ikke blitt iverksatt på grunn av stor motstand fra universitetene.

Et markert trekk ved israelsk høyere utdanning de senere år har vært den sterke søkningen til de samfunnsvitenskapelige studier på bekostning av naturvitenskap og humaniora. Universitetenes svar på denne markerte endring i etterspørsel illustrerer hvordan ubalanse oppstod i systemet, og hvilke konsekvenser det har hatt. Universitetene står fritt til selv å bestemme dimensjonering av institutter og studietilbud innenfor egen institusjon. Universitetene forholdt seg passive til denne markerte endringen i etterspørsel fra studentene og avslo å endre balanseforholdet mellom eksisterende institutter og studietilbud. De var vant med en monopolsituasjon og hadde ikke tradisjoner for å dimensjonere studietilbud etter etterspørsel. Dette resulterte i en oppblomstring av en rekke studietilbud innenfor de ettertraktede områdene ved private høyskoler og spesielt ved utenlandske universiteter i Israel fra midten av 1990-tallet.

I tillegg til å etablere studietilbud på lavere grads nivå på fagområder med stor etterspørsel, har disse utenlandske universitetene begynt i økende grad å tilby undervisning og grader på høyere nivå. De har benyttet seg av de "hull i markedet" som oppstår som konsekvens av at det kun er universiteter som har lov til å tilby denne type utdanning. Det er imidlertid økende etterspørsel etter høyere grads studier. Denne siste utviklingen førte til at CHE i 1998 startet arbeidet med å endre reglene og å la israelske høyskoler få tilby "taught masters" innenfor profesjons- og yrkesrettede studier med stor etterspørsel (se ovenfor). Dette spørsmålet, samt problematikken rundt utenlandske universiteter som "kommer inn bak døren", er for tiden de mest debatterte i israelsk høyere utdanning. Tilstedeværelsen av de utenlandske universiteter har skapt store diskusjoner rundt kvalitet og reguleringer av denne type virksomhet. I 1998 vedtok Knesset en lov som gav CHE myndighet til å ha ettersyn med at disse "satellittene" var sammenlignbare i innhold og krav med det man finner ved "moderuniversitetene". Men CHE har ingen myndighet til å gå inn å vurdere kvaliteten ved disse institusjonene direkte, og man har fremdeles ikke kommet fram til en løsning for hvordan myndighetene og CHE kan komme i inngrep med denne virksomheten.

2 Frankrike

Introduksjon

Høyere utdanning i Frankrike er ansett som et særs sentralisert og byråkratisk system. Offentlige læresteder i høyere utdanning var inntil 1990-tallet helt og holdent styrt fra departementsnivå. Selv om lovreformene fra 1968 og 1984 gav lærestedene noe mer selvstyre så har kjernen av beslutningsmyndigheten fremdeles vært lagt til sentralt nivå. I løpet av 1990-tallet har desentralisering og visse typer markedsmekanismer gradvis blitt introdusert i høyere utdanning, men ennå fattes nøkkelbeslutninger i utdanningsdepartementet og direktoratene for høyere utdanning. Det gjelder blant annet finansiering, ansettelse, utforming av studietilbud, og beslutninger vedrørende institusjoners rett til å tildele grader. Fransk høyere utdanning er fremdeles et plan- og lovbasert system. Den største omveltningen i forholdet mellom staten og institusjonene i løpet av de senere år kom imidlertid ikke gjennom en lov, men gjennom et statlig rundskriv fra 1989. Her introduserte man en *forhandlings/kontraktsbasert modell for finansiering* av høyere utdanning (Musselin, 2001a og 2001b) (se nedenfor).

Fransk høyere utdanning er et fragmentert system med en hel rekke institusjoner med stor variasjon i profil, størrelse, status og med hensyn til hvilket ”klientell” de henvender seg til (OECD 1999). Frankrike skiller seg fra mange andre land ved at de mest prestisjetunge institusjoner for høyere utdanning ikke driver forskning, dessuten er mye av forskningsinnsatsen i Frankrike koordinert utenfor utdanningssektoren.

Institusjonelt rammeverk

To lover er sentrale i fransk høyere utdanning: 1) Lov om høyere utdanning (*Lois Edgar Favre*) av 1968 som fastslår og setter de overordnede rammene for institusjonenes selvstendige virke. 2) *Lois Savary* av 1984 som definerer og spesifiserer under hvilke betingelser institusjonene i all post-gymnasial opplæring kan utøve sitt selvstyre. For at privat høyere utdanning skal anerkjennes som del av det formelle utdanningssystemet må de gå gjennom en statlig godkjenningssprosedyre. I denne prosedyren vurderes institusjonene både faglig (studietilbudenes lengde og innhold, opptakskriterier, undervisningsmetoder, faglig ansattes kvalifikasjonsprofil og sammensetning), administrativt og mht. lokaliteter og økonomi. En godkjent institusjon har rett til statlige subsidier, og studenter ved disse institusjonene får også rett til å være med i statlige studiefinansieringsordninger. Private institusjoner som ikke har offentlig godkjenning kan søke om *homologation* av akademisk titler. De private institusjonene har i prinsippet fri adgang til studentmarkedet. Det eksisterer imidlertid et så stort og mangfoldig tilbud innenfor den offentlige sektoren at det ikke er lett for slike private institusjoner å operere på dette markedet. Det er relativt mange private læresteder, men de tiltrekker seg et synkende antall studenter.

Statlige styringsorgan og statlig ”styringsmodus”

Alle universiteter er direkte underlagt utdanningsdepartementet. Tidligere var den praktiske styringen lagt til fem direktorat som igjen var under overoppsyn av et ”generelt” direktorat for høyere utdanning. Direktoratene hadde hver sine ansvarsområder: godkjenning av studietilbud for nasjonale utdanninger (se nedenfor) og utdanningsplanlegging; personal og ansettelsesspørsmål; administrasjon og budsjett; forskning (bare ”ren” universitetsforskning – og ikke forskning innenfor institutter som eies av andre statlige institusjoner) og til slutt driften av universitetsbibliotekene. Denne strukturen forsterket fragmenteringen i fransk høyere utdanning i den forstand at virksomheten ved lærestedene sjelden ble sett under ett på institusjonsnivå. Styringslogikken var disiplinbasert.

Også budsjettene ble utformet på bakgrunn av en disiplinlogikk og ikke en institusjonslogikk (Musselin 1999). På sentralt nivå forholdt man seg altså ikke til universitetene som institusjoner, men betraktet og styrte virksomheten etter funksjoner eller disiplinområder. Problemet med dette systemet var at de ulike funksjonene ved det enkelte universitet ikke ble sett under ett og konsekvensene av hva man bestemte innenfor et forvaltningsområde for andre områder ble i liten grad tatt hensyn til. Dette systemet skapte få insitamenter for kollektiv handling ved institusjonene. Myndighetenes måte å styre institusjonene på bidro dermed til å svekke universitetene *qua* organisasjoner eller kollektive enheter. ”Disiplinene” var dermed den beste kanalen for universitetene til å få penger fra myndighetene. Dette bygget på lange tradisjoner i forholdet mellom myndigheter og lærestedene som gav meget sterke bånd mellom sentraladministrasjonen i Paris og de nasjonale representantene for akademiske profesjoner og disipliner (Musselin, 2001b).

I 1989 introduserte regjeringen en kontraktsmodell for finansiering av høyere utdanning med en fireårig ”syklus”. Samtidig ble sentraladministrasjonen omorganisert, og man fikk et sentralt organ for ”programmering og utvikling av universitetene” (DPDU) som skulle ha ansvaret for å sette i verk det nye systemet for finansiering. Formålet var å legge inn et mye sterkere element av forhandling mellom sentrale myndigheter og universitetene. Dette var statlig initiert og var ikke ment som et tiltak for å redusere de nasjonale utdanningsmyndigheters innflytelse over høyere utdanning. Den nye finansieringsformen gjør at institusjonenes aktiviteter i større grad ses i sammenheng. Institusjonene må også i mye større grad sette opp mål og forta valg for sin virksomhet i sitt forslag til kontrakt med utdanningsmyndighetene. Dette forslaget er basert på en fireårs plan for virksomheten som universitetene legger fram. Kontrakten inneholder de prioriteringer og handlingsvalg som staten gjør basert på institusjonenes egne forslag, samt at den fastsetter de øremerkede midlene som staten vil komme til å bevilge til institusjonene over neste fireårsperiode. Ideen var å få en slutt på ”luke-finansiering” og fragmentert styring fra nasjonalt nivå. Ikke alle nasjonale virkemidler som har blitt lansert etter introduksjonen av denne modellen har fulgt samme prinsipp, men en konsekvens har helt klart vært at institusjonsnivået og lederskap ved institusjonene har styrket sin rolle og posisjon i systemet (Musselin, 1999).

Da man gikk over til en kontrakts- og forhandlingsbasert modell for finansiering begynte man altså å behandle høyere utdanning institusjonsvis, og dermed åpnet man for å ta hensyn til individuelle variasjoner mellom lærestedene. Det sterke elementet av nasjonal likebehandling og felles regulering *innenfor* disiplinene i høyere utdanning ble svekket. Likevel har man fremdeles betydelig innslag av samlede nasjonale reguleringer av virksomheten ved lærestedene gjennom systemet for regulering og godkjenning av studietilbud.

Reguleringer av studietilbud

De nasjonale prosedyrer for regulering av studietilbud varierer etter type utdanningstilbud og grader. Nasjonale utdanninger omfatter størstedelen av studietilbudet ved offentlige franske læresteder i høyere utdanning. Disse er både almene nasjonale utdanninger og tekniske nasjonale utdanninger. Dessuten tilbys kortere studietilbud som munner ut i en universitetsgrad, DEUG. Utdanningene ved *Grands Ecoles* styres og administreres på en annen måte enn de to førstnevnte (Kaiser *et al.*, 1999).

1) Nasjonale utdanninger

De almene nasjonale utdanningene er strengt regulert av myndighetene, med hjemmel i lov fra 1984. Loven fastsetter flere prinsipper og prosedyrer mht. utvikling, vurdering og godkjenning av slike utdanninger. De nasjonale utdanningsprogrammene er basert på nasjonale profiler (*maquette nationales*) som spesifiserer de nasjonale reguleringene overfor gitte akademiske disipliner eller fagområder. De nasjonale profilene definerer et felles rammeverk: lengde på studiene, minimumskrav til antall undervisningstimer, krav til innhold, opptakskrav, krav til lærekrefter og generelle prinsipper for eksamen. De nasjonale profilene innenfor de ulike fagområdene utarbeides i nært samarbeid med spesialister fra det angjeldende fagområdet. Hva gjelder profesjonsorienterte utdanninger er også representanter fra profesjonsorganisasjonene og arbeidsgiverorganisasjoner med i prosessen. Formelt er det utdanningsministeren som vedtar den nasjonale profilen. I 1992 ble betingelsene og prosedyrene for universitetenes nasjonale grader gjennomgått og forenklet, og antall diplomer ble redusert. Følgelig har universitetene nå større frihetsgrader mht. å utvikle nasjonale programmer og innpasse i utdanningen spesielle behov og ønsker, for eksempel fra regionale eller lokale interessenter. Men fremdeles blir rundt trefjerdedeler av innholdet i utdanningen fastlagt i nasjonale reguleringer. Universitetene må ha tillatelse (*habilitation*) fra Undervisningsministeren for å kunne etablere nye nasjonale programmer. Denne godkjenningsprosedyren omfatter flere nasjonale organ som går gjennom forslaget. Departementet vurderer først hvorvidt forslaget samsvarer med de nasjonale profilene. Den innholdsmessig vurderingen foretas av flere organ: *Mission Scientifique*, *Commission Sectorielle* og *CNESER* som er det nasjonale rådet for høyere utdanning og forskning. Utdanningsministeren tar den endelige avgjørelsen, og ministeren er ikke forpliktet til å følge de råd som er gitt av de faglige rådgivende organene. Godkjenning av et nasjonalt utdanningsprogram gis for fire år, og innenfor den perioden kan studieinnholdet/læreplanen ikke endres.

For de nasjonale tekniske utdanningene som tilbys ved *Instituts Universitaire de Technologie (IUT)* og ved enkelte av universitetene er det en litt annen prosedyre som følges. Gradsutdanningen ved IUTs styres av nasjonale pedagogiske komiteer som utnevnes av den franske regjeringen og omfatter både universitets og arbeidsgiverorganisasjoner. Deres oppgave er å gi råd til utdanningsministeren om innholdet i nye studietilbud og justeringer/endringer av eksisterende teknisk høyere utdanning til endrete teknologiske og faglige rammebetingelser. Tilsvarende finnes også for de lengre tekniske gradene ved IUT og universitetene, men disse komiteene har i tillegg representanter fra departementet. Disse komiteene skal se til at studietilbudet som leder til nasjonale grader er tilpasset behov i angjeldende sektor og at de enkelte utdanningstilbudene er koordinert i samsvar med den overordnede studiestrukturen. Denne typen studietilbud er ansett som nasjonale høyere utdanninger og institusjonene må dermed ha godkjenning fra utdanningsministeren for å etablere nye tilbud på disse feltene. Et viktig trekk er at trass sentralnivåets dominans i fransk høyere utdanning, så er ekspertenes rolle sterk i disse prosessene og embets- og tjenestemennenes posisjon er heller svak og helt avhengig av de råd man får fra de vitenskapelige eksperter og representanter fra de akademiske disiplinene (Musselin, 1999).

Systemet for *habilitation* gir stor mulighet for sentralt nivå til å se de nasjonale studietilbudene ved ulike institusjoner innenfor samme disiplin i sammenheng. Hvert fjerde år går man altså på sentralt nivå gjennom studietilbudet på denne måten. Det skaper mulighet for oversikt og koordinering av det samlede utdanningstilbudet innen de enkelte fagområdene.

2) Universitetsdiplom - DU

I tillegg til de nasjonale utdanningene kan universitetene tilby sine "egne" studier som fører fram til *Diplôme d'Université*. Disse er ikke kopier av de nasjonale utdanningene, men er ment å gjenspeile lokale eller regionale interesser og etterspørsel. Disse gradene er ikke underlagt noen sentral godkjenning. Universitetene står dermed fritt til å utforme slike studietilbud, både med hensyn til innhold, opptakskriterier, studielengde osv. Imidlertid får disse utdanningene finansiering fra de nasjonale myndighetene. Universitetsdiplomene er ikke anerkjent som formell kvalifikasjon for stillinger i det offentlige. De fleste av disse utdanningene er kortere spesialiserte kurs.

3) Utdanning ved *Grands Ecoles*

Utdanningene som tilbys ved *Grands Ecoles* går ikke gjennom noen godkjenningsprosedyre fra utdanningsmyndighetenes side. Selv om disse lærestedene er underlagt direkte administrativ kontroll fra overordnet departement, har man her full faglig frihet til å utvikle og endre sine studietilbud. De beste av disse lærestedene har imidlertid et system for gjensidig akkreditering, men dette gjøres uten myndighetenes innvirkning. Utdanningen fra disse skolene er i de aller fleste tilfeller anerkjent av partene i arbeidslivet. Disse lærestedene tilbyr den mest prestisjetunge form for høyere utdanning innenfor fransk

høyere utdanning, og er i stor grad en ”elitefabrikk”. Bare et lite mindretall (5 prosent) av de som går inn i høyere utdanning blir tatt opp ved disse institusjonene.

”Særskilte virkemidler”

Det franske systemet der godkjenning av studietilbud må gjennom en nasjonal prosedyre, gir nasjonal oversikt høyere utdanning. Myndighetene har allikevel en reaktiv rolle overfor høyere utdanning, man er avhengig av de forslag og krav som lanseres ”nedenfra” i systemet. Likeledes er myndighetene som nevnt tidligere helt avhengige av de vitenskapelige ekspertene og disiplinrepresentantene som opererer på sentralt nivå. Får å kompensere for disse forholdene har man også i de franske systemet tatt i bruk ”særskilte virkemidler” (*mesures initiatives*) som gjør det mulig for myndighetene, ikke å beordre, men å *invitere* til utvikling av prosjekter ved institusjonene (Musselin, 1999 og 2001b). Først ble disse i stor grad brukt for å få til innovasjon i undervisningsmetoder, men myndighetene har også brukt dette virkemidlet for å få en gitt vinkling på de undervisningstilbudene som man søker godkjenning om i den regulære *habilitation*-prosessen. Dette har altså blitt brukt av myndighetene som en måte til å formulere og få igjennom det man selv ser som spesielt prioriterte områder i høyere utdanning.

Utviklingstrekk

Den statlige utdanningsplanleggingen på 1990-tallet (”Université 2000”) var preget av en enorm økning i utdanningskapasiteten. Université 2000 var en langtidsplan for høyere utdanning som blant annet skulle sikre en sammenheng mellom nasjonale og institusjonelle tiltak og utvikling. Fire nye universiteter ble dannet og et stort antall IUT ble opprettet, oftest som annekst til universitetene. Denne ekspansjonen ble ikke finansiert bare av de nasjonale utdanningsmyndighetene, men også i stor grad av regionale myndigheter og av industrien. Sent på 1990-tallet stoppet ekspansjonen og etterspørselsveksten i høyere utdanning opp, og det skapte overkapasitetsproblemer i systemet. Dette bidro til at private læresteder ble drevet ut av markedet for høyere utdanning. Systemet har nå problemer med ”anneksene” som ble opprettet i ekspansjonsperioden. Mange av disse er små og sliter med å opprettholde kontinuitet og kvalitet. Deler av systemet har også blitt avhengig av de regionale myndigheter og av industrien. Dette oppfattes også som ett problem. Den nye planen for høyere utdanning (U3M) er spesielt opptatt av å sikre utdanningskapasiteten i Paris-regionen, og å stabilisere kapasiteten i høyere utdanning i resten av systemet.

3 Belgia (Flandern)

Flandern og føderaliseringen av Belgia

Høyere utdanning i Flandern har gått gjennom store forandringer de siste tiårene. Som følge av den store grunnlovsendringen i Belgia i 1988 fikk flamske myndigheter ansvaret for all nederlandspråklig utdanning i Belgia. Dette førte til at en ny politikk for høyere utdanning ble introdusert. Denne politikken var basert på deregulering, autonomi og vekt

på at institusjonene skulle ansvarliggjøres og rapportere fra sin virksomhet. Disse reformene omfattet både universitetene (1991) og høyskolene (i 1991 og i enda større grad i 1994).

Etter den store endringen i statsforfatning i 1988 kom Flandern med sterk kritikk av Belgiske myndighetene og den nye flamske statsministeren uttalte at man nå ønsket å opptre annerledes og oppnå mer. Tradisjonelt har belgisk samfunnsliv og politikk vart sterk påvirket av de tre store skillelinjene: en økonomisk skillelinje (arbeidere mot kapital), en språklig skillelinje (nederlandsk mot franskspråklig) og en religiøs skillelinje (katolikker versus "fritenkere"). Spenningene rundt disse skillelinjene representerte ofte en trussel mot stabiliteten i belgisk politikk.

For å motvirke den konstante trusselen mot stabiliteten, ble prinsippet om "*pasifikasjon*" introdusert. Dette er prinsippet om at ingen gruppe kan fatte beslutninger på egen hånd eller fatte beslutninger som skal pålegge andre grupper. Følgelig blir den politiske prosessen preget av en konstant søken etter kompromisser, ofte med det resultat at det man gav til en gruppe må man også gi til alle andre interessegrupper. Denne form for prosesser preget av kompromiss var styrt av de politiske elitene som diskret lette etter løsninger som var akseptable for alle. Sluttresultatet var ofte meget innfløkte. Ofte ble de politiske problemene nøytralisert gjennom å definere dem som tekniske spørsmål. Et slikt politisk system som Belgia opererte med før 1988 da Flandern og Wallonia var koblet til et felles politisk beslutningssystem førte til unødvendige utgifter og at man kontinuerlig vek unna "risikofylte" politiske diskusjoner. Blant annet gjaldt dette behovet for reform i høyere utdanning.

Med reformen i statsforfatningen i 1988 stod altså de Flamske myndighetene i en situasjon der de endelig kunne tillate innovasjon og reform i utdanningspolitikken. Fokuset ble i hovedsak satt på kvalitet i høyere utdanning, i form av tre prioriterte områder i politikken. Det første settet av kvalitetsfremmende tiltak var rettet inn mot å rasjonalisere studietilbudet og gjøre det mer oversiktlig. For det andre oppmuntret man til nye undervisningsmetoder (inkludert fjernundervisning) innenfor livslang læring. For det tredje fokuserte man sterkt på internasjonalisering av flamsk høyere utdanning. Disse tre politiske prioriterte områdene blir drøftet nedenfor.

Rasjonalisering av studietilbudet.

Fra begynnelsen av 1990-tallet var det et uttalt mål for de flamske myndighetene å rasjonalisere studietilbudet og gjøre det mer oversiktlig. Hovedargumentet for dette var at man ønsket om å gjøre flamsk høyere utdanning mer konkurransedyktig internasjonalt. Denne politikken omfattet følgende elementer: introduksjon av nye studietilbud, forbedring av eksisterende studietilbud, avvikling dårlige studietilbud, "frysing" av tilbud (dvs. avvikling, men med mulighet for gjenopptagelse) og til slutt, avvikling og sammenslåing av enkelt kurs innenfor større studietilbud. Dette ble gjennomført både ved lov og med informasjon som virkemiddel. Man opprettet for eksempel et lovfestet system for

kvalitetskontroll. I 1992 introduserte man et tredelt kvalitetsvurderingssystem der institusjonene selv har ansvaret for den interne kvalitetskontrollen. Gjennom evalueringer blir det i tillegg foretatt en ekstern kvalitetskontroll. Til sist gjennomføres metaevalueringer av internasjonalt sammensatt ekspertpaneler på oppdrag av myndighetene.

Den flamske regjeringen forsøkte å innvirke på utviklingen av nye studietilbud gjennom å stimulere universiteter og høyskoler til å bli mer dynamiske og å oppmuntre til entreprenørskap. I politiske dokumenter for høyere utdanning signaliserte man i hvilken retning man ønsket at institusjonene skulle bevege seg, men man la ikke opp til å beordre dem i en gitt retning. Likeledes forsøkte myndighetene å stimulere institusjonene til å forbedre de eksisterende studietilbud. Utdanningsministeren uttalte flere ganger at han mente at ideen om det tradisjonelle breddeuniversitetet var utdatert. Den tradisjonelle tankegangen at et universitet skal tilby studier langs hele spektret, både vertikalt og horisontalt, kan ikke lengre gjøres gjeldende, hevdet han. Man ville fra utdanningsdepartementets side at universitetene skulle bli ”sentre for fremragende forskning og utdanning”, altså konsentrere seg om de områdene der man var gode og kvitte seg med forskningsområder og undervisningstilbud som ikke var av god nok kvalitet. Et slående trekk er imidlertid at det aldri ble etablert noen virkemidler for å realisere denne tanken. Dette er et ytterligere eksempel på den flamske myndigheters ”styring ved snakk”, en tilnærming som er basert på ideen om at bare myndighetene snakker tydelig nok vil samfunnet og samfunnsinstitusjonene automatisk følger opp myndighetenes signaler. I tillegg har man lagt opp til en rekke tiltak for å rydde opp i studietilbudet (se avsnittet over), men disse er basert på omfattende konsultasjon med institusjonene.

Nye undervisningsmetoder

Den flamske regjeringen anser livslang læring som en forutsetning for et velfungerende moderne samfunn. Trass i dette synet har ikke myndighetene tatt noe direkte ansvar for utvikling av strukturer for livslang læring i høyere utdanning – de ønsker heller å etablere betingelsene som legger til rette for at universiteter og høyskoler selv kan få på plass slike strukturer. Det innebærer at lærestedene ikke kan regne med permanent, strukturell finansiering av tilbud innenfor livslang læring. I hovedsak har man også på dette området ønsket å styre gjennom signaler uten å forplikte seg økonomisk, noe som er illustrert ved følgende sitat hentet fra en tale gitt av utdanningsministeren i 1998:

As far as financing is concerned, there must be a strive for an inter-university mechanism of solidarity, so that towards less prosperous sectors a supply can be developed based on revenues from other programmes that are offered to strong sectors at market prices.

Internasjonalisering

Internasjonalisering av høyere utdanning har vært et helt sentral område for flamske myndigheter. For å fremme studenters og institusjoners deltagelse i europeiske utdanningsprogrammer og for å koordinere nasjonale tiltak for internasjonalisering har de

flamske myndigheter opprettet flere organer. Likeledes har man vært påpasselig med å iverksette direktiver fra EU. Man har også bidratt med midler til

- Deltakelse av flamske studenter og institusjoner i de europeiske utdanningsprogrammene
- Internasjonalt universitetssamarbeid
- Samarbeidsprosjekter innenfor det ”transborder agreement” som er avtaler mellom Flandern, Nederland og tre tyske delstater.
- Tilleggstipender for studenter innenfor EUs ERASMUS og SOKRATES programmer.

Politikken for internasjonalisering hatt en stor effekt, sammenlignet med vikningene av I politikken rettet mot tradisjonelle studieprogram og livslang læring.

Politikk for kvalitet i høyere utdanning

Fra 1989 har flamsk politikk for høyere utdanning vært fokusert kvalitet, autonomi og deregulering av sektoren. Å bedre kvaliteten har vært et mål for endringen av ”styringsfilosofien”, altså å forlate en linje basert på detaljert sentral styring og å rette sine styringsforsøk inn mot å skape rom for institusjonell handlefrihet. Hva man ønsker å oppnå med kvalitetsheving har man imidlertid ikke spesifisert. Et aspekt som framheves er imidlertid at institusjonene trenger å stå rustet til å møte den internasjonale konkurransen innenfor høyere utdanning. Det betyr imidlertid ikke at man ønsker at institusjonene skal bevege seg bort fra å fokusere på sine kjerneoppgaver. Man er opptatt av at innholdet i høyere utdanning ikke skal vannes ut som følge av at man stadig tilpasser seg skiftende etterspørsel blant studenter og arbeidsgivere. Det er ikke galt av institusjonene å tilpasse seg til endringer i behov, men institusjonene må ikke miste fokuset på å tilby utdanning av høy kvalitet. Her har utdanningsministeren tatt til orde for en ny ”politisk filosofi”.

..a philosophy that rests on a totally new relationship between the government and education, whereby the government sets out the beacons of the policy, provides means for the realisations of this policy (envelope financing), and grants the widest possible freedom to education for this realisation

Når det gjelder finansiering, er det overordnede prinsippet at grunnfinansieringen av institusjonene skal komme fra myndighetene – institusjonenes normale funksjoner skal finansieres over offentlige midler slik at kjerneoppgavene kan fylles uten at institusjonene skal være avhengige av ekstern finansiering for disse formålene. I dagens system finansieres hoveddelen via statlige midler, selv om ekstern finansiering er økende. De flamske institusjoner for høyere utdanning må på sin side gjøre rede for hvordan de offentlige midlene blir brukt. Myndighetene har som mål for høyere utdanning å ha et kvalitetsnivå som ”man har råd til” og det kreves at institusjonene bruker midlene på en optimal måte. Dette var bakgrunnen for introduksjonen av et nytt finansieringssystem for høyere utdanning – ”konvolutt finansiering” som gjør det mulig fra myndighetenes side å kontrollere de offentlige midlene som brukes på denne sektoren.

Spørsmålet om kvalitet er også koblet til en rekke andre aspekt ved høyere utdanning. For det første har det vært et vedvarende problem med lav gjennomstrømning og frafall blant studentene. Fri tilgang til høyere utdanning og valgfrihet har vært sentrale prinsipper i flamsk høyere utdanning, men det åpne systemet har gitt problemer i form av at mange studenter faller fra eller går ut av systemet uten en akademisk grad. Bare 47 prosent av alle førsteårsstudenter kan forventes å fullføre studiet (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap 1999:193). Dette er bakgrunnen for at man i 1991 vedtok at 5 prosent av alle vitenskapelig ansatte skal bidra med spesifikk veiledning til førsteårs studenter. I hovedsak er det imidlertid institusjonene selv som i økende grad er pålagt ansvaret for å løse studentene fram til en avsluttende grad.

Myndighetene har også i økende grad fokusert på mangel på oversikt i studietilbudene og hvilke konsekvenser det har for potensielle arbeidsgivere for akademisk utdannet arbeidskraft. En uoversiktlig landskap av studietilbud og grader/diplomer gjør det vanskelig for arbeidsgivere å vurdere verdien av en høyere utdanning og hva slags kvalifikasjoner som de nyutdannede jobbsøkere stiller med. Denne uoversiktligheten er et problem også for studenters valg i studieløpet.

Siden 1988-89 har man hatt to kommisjonærer oppnevnt av regjeringen med det formål å ”optimalisere” høyere utdanning. En kommisjonær for universitetene ble oppnevnt i 1995 for å utvikle en samlet universitetsplan i løpet av fem år i samarbeid med rektorene ved de flamske universitetene. En tilsvarende kommisjonær ble oppnevnt for høyskolesektoren i 1998, men han ble avsatt av den nye utdanningsministeren. Det reformarbeidet som disse kommisjonærene hadde i oppgave å lede har fått en noe usikker status etter dette.

Oppmerksomheten er nå mer og mer rettet mot Sorbonne- og Bologna-deklarasjonen og hvilke konsekvenser disse har for høyere utdanning (Vanderpoorten, 2000:11). Å utvikle systemet i retning av en bachelor/master struktur vil innebære store endringer i gradsstrukturen i høyere utdanning i Flandern, som i hovedsak er basert på en struktur der det tar to år å oppnå lavere grad og to eller tre år for påbygging til høyere grad.

Endelig har sammenslåing i høyskolesektoren vært et sentralt anliggende for myndighetene som et middel til å heve kvaliteten. Det var stor misnøye både blant studenter og ansatte med den høye tallet på institusjoner i denne sektoren. De mange og små institusjonene gjorde det også vanskelig å gjennomføre kvalitetskontroll. I 1994 endret man finansieringssystemet for høyskolene. I stedet for øremerkede midler gikk man nå over til en blokk-finansiering som gav høyskolene betraktelig større frihetsgrader i hvordan midlene kunne brukes. Systemet var delvis basert på antall studenter, og en høyskole måtte være over en viss minimumstørrelse for å kunne gjøre krav på statlige midler. Det ble også fastsatt et minimum for antall studenter per kurs eller studietilbud. Dette førte til en rekke sammenslåinger og samarbeidsopplegg mellom institusjonene.

Sammenslåingsprosessen pågår fremdeles og disse har bidratt til at studietilbudet i høyskolesektoren har blitt betydelig mer oversiktlig.

Kvalitetsvurdering og statlig styring

Helt fra den flamske regjeringen overtok ansvaret for høyere utdanning i Flandern har et hovedprinsipp for reformen av sektoren vært økt institusjonelt selvstyre kombinert med stor grad av ansvarlighet, det vil si at institusjonene må gjøre rede for sin virksomhet og stå til ansvar for hvordan offentlige midler blir brukt. For å oppnå dette har utviklingen av et kvalitetssikringssystem vært viktig og hatt høy prioritet. Imidlertid har det tatt over ti år å få gjennomført denne politikken. Hvordan kan det forklares? Historisk sett har flamske institusjoner for høyere utdanning ikke vært gjenstand for en likeartet styring fra myndighetenes side. Universitetene har hatt større selvstyre enn høyskolene og statlige institusjoner har vært mindre autonome enn de ikke-statlige ("frie") institusjonene. Lærestedene har derfor hatt veldig forskjellige forutsetninger for å håndtere reformer som hadde som mål å selvstendigjøre og ansvarliggjøre institusjonene. Reformene ble dermed introdusert gradvis, først overfor universitetene i 1991 og i to omganger (1991 og 1994) for høyskolene. Forskjellene mellom statlige og ikke statlige universiteter når det gjelder styring ble i stor grad utvisket ved reformen av 1991. For de tidligere statlige universitetene var det en vanskelig prosess å finne fram til en ny maktbalanse mellom myndigheter og institusjon.

Høyskolenes reformprosess gikk som sagt i to faser. Grunnen til dette var de store forskjellene som fantes mellom høyskoler som tilbyr både lavere og høyere grads undervisning og de som kun har studietilbud på lavere grads nivå. I 1991 fikk høyere grads studietilbud lovregulering på linje med innholdet i universitetsreformen. Andre fase i høyskolesektoren fant sted i 1994 og la både høyere og lavere grads studietilbud innenfor samme regelverk. De påfølgende sammenslåingene i sektoren, introduksjon av nye oppgaver (forskning og servicetilbud), og etableringen av et nytt system for kvalitetssikring representerte drastiske endringer for sektoren. Spesielt gjaldt dette for de institusjonene som tilbød studier på lavere grad og for de lærestedene som tidligere var statlige institusjoner.

4 USA (Michigan)

Generelle trekk ved og erfaringer fra det amerikanske systemet

I amerikansk høyere utdanning finner vi grovt sett tre hovedtyper av institusjoner. Det er også visse element av arbeidsdeling mellom disse tre hovedtyper av institusjoner:

- *community colleges* er i stor grad etterspørselstyrt og tilbyr kortere typer utdanninger og retter seg inn mot kortsiktige lokale arbeidsmarkedsbehov
- *delstatsuniversitetene* er rettet inn mot mer langsiktige og strategiske arbeidsmarkedsbehov
- *private universiteter* vinkler virksomheten mot forskning og doktorgradsutdanning. (OECD 1999)

I tillegg finnes en rekke typer læresteder med en annen profil og et annet blandingsforhold mellom dimensjonene privat/offentlig, kort/lang utdanning osv.

I løpet av det siste tiåret har amerikansk høyere utdanning opplevd noen felles utviklingstendenser. For det første har systemet ekspandert med vekst i tallet på studenter. Mye av denne veksten har kommet ved at etniske minoritetsgrupper har en økende studietilbøyelighet. Konkurransen om prestisje og om forskningsmidler har også økt betraktelig (se nedenfor), og det stilles stadig større spørsmål ved kvaliteten på undervisningen som tilbys studentene.

Det amerikanske systemet for høyere utdanning er stort og differensiert, det er derfor vanskelig i det hele tatt å snakke om *ett* system for høyere utdanning. Det er store individuelle variasjoner fra stat til stat. Enkelte fellestrekk kan man likevel finne. For det første er det et system med sterkere innslag av private institusjoner enn noen annet UoH system, kanskje med unntak av Japan og Brasil. Skillelinjene mellom offentlige og private institusjoner er ikke helt entydige ettersom offentlige læresteder også finansieres av private kilder, mens private universiteter og colleges på sin side også ofte har offentlig finansiering. Videre har markedet for høyere utdanning i økende grad etter den andre verdenskrigen blitt nasjonalt, med mye større innslag av konkurranse om studenter, finansiering og akademisk prestisje på tvers av delstatsgrensene. Dette har hatt store konsekvenser for størrelsen og mangfoldet i systemet (Dill 2001). Videre er det et fellestrekk at politikken for høyere utdanning i hovedsak er å finne på delstatsnivå. Dette har gitt store variasjoner når det gjelder styringstilnærming, finansiering og regulering av institusjonene i høyere utdanning. Enkelte stater praktiserer enhetlig styring av sektoren, andre en ”segmentert” styring. Noen delstater har hatt en større vilje til utdanningspolitisk planlegging av de offentlige lærestedene, mens andre har praktisert et system med stor frihet og institusjonelt selvstyre. Det siste er tilfellet for Michigan.

Selv om delstatene er den viktigste finansieringskilde for de offentlige universitetene, kommer hoveddelen av forskningsfinansieringen i universitetssektoren fra føderalt nivå. Dette gjelder også studiefinansieringsordningene. I perioden 1994-99 kom totredjedeler av midlene til forskning ved universitetene fra føderale kilder. Rundt trefjerdedeler av støtten til studiefinansieringen kom fra de føderale myndighetene (Dill 2001). Det finnes imidlertid ingen føderale koordineringsorgan med myndighet for høyere utdanning totalt sett, men forskningsfinansieringsordningene på føderalt nivå har stor innvirkning på hvordan institusjonene opptrer i markedet for høyere utdanning. Flere og flere har pekt på en økende grad av markedsimperfeksjoner i systemet. Institusjonene streber etter og konkurrerer om de føderale forskningsmidlene, ikke bare som direkte inntektskilde, men som en kilde til institusjonell prestisje. Denne konkurransen fører til at utdanning ”kryss-subsidierer” forskning ved universitetene ved at en økende del av midlene går til investeringer i forskningsutstyr og forskningskapasitet og i ”matching funds”. Kvaliteten på undervisningen hevdes å bli svekket av denne grunn. Tilsvarende mekanismer tilskrives også jakten på midler fra de private forskningsfondene. Prestisje i studentmarkedet har en

tendens til å bli forbundet med hvor god man er til å få penger fra slike fond. Kvalitetsvurdering og informasjon om kvaliteten i studietilbudene ses på som et vedvarende problem i det amerikanske systemet. I den forstand er det betydelig svikt i det amerikanske markedet for høyere utdanning (Dill 2001).

Spørsmål om arbeidsdeling, prioritering og institusjonelt samarbeid har ikke noen stor plass på den føderale utdanningspolitiske agendaen. Man opererer med en antagelse om at både føderale midler til utdanning og forskning allokeres gjennom konkurranse og at det i hovedsak er liten grunn for føderale myndigheter til å gripe inn konkurransen mellom institusjonene. Det største unntaket er en ordning som har vært praktisert av Department of Education for å stimulere til større samarbeid mellom læresteder som har en studentmasse sammensatt av minoritetsgrupper og større etablerte institusjoner. Dette programmet har som formål å bedre kvaliteten ved ”minoritetsinstitusjonene”. National Science Foundation har også noen liknende type tiltak for å bedre forskningskapasiteten i delstater som har en liten del av føderale forskningsmidler. Enkelte delstater har imidlertid ført en mye mer aggressiv og aktiv politikk overfor lærestedene i høyere utdanning. For eksempel har man i California og North Carolina hatt tiltak rettet inn på å få til samarbeid mellom ulike typer institusjoner og å øke studentmobiliteten.

Delstaten Michigan²⁷

Hva slags marked og hva konkurreres det om?

Fordelingsmekanismene for forskningsmidler fra det offentlige er konkurranse: altså et forskningsmarked der alle forskningsutførende institusjoner, enten det dreier seg om private, offentlige, frittstående forskningsinstitusjoner, kommersielle forskningsbedrifter eller universiteter i prinsippet stiller på like fot i konkurransen.

- Universitetene konkurrerer også om ansatte gjennom individuelt forhandlede arbeidskontrakter.
- Institusjoner konkurrerer om studenter, lavere og høyere grads, samt et voksende marked for etter- og videreutdanning.
- Private læresteder konkurrerer i hovedsak i et noe annet studentmarked enn de statlige universitetene. De private institusjonene er relativt sett sterkest innenfor lavere grads utdanning (Bachelor's degree og innenfor de korte profesjonsutdanningene (First Professional degree))

Institusjonssamarbeid:

På delstatsnivå er det et system for ”recognition of credits” som gjør at studentene kan overflyttes fra ett lærested til et annet. Dette ble etablert i 1973. Deltakelse i dette systemet er imidlertid frivillig, og ikke alle, verken private eller offentlige universiteter, er med. Det er ikke noe organ på delstatsnivå som koordinerer overføring fra en institusjon til en annen,

men det finnes en rekke lokale avtaler mellom enkeltinstitusjonene. Det er ikke uvanlig at studenter begynner studieløpet ved et mindre *community college* før de fullfører sine studier ved et ”fireårig” universitet, eller at de flytter fra et universitet til et annet i løpet av studietiden.

Institusjonelt rammeverk

Det amerikanske utdanningssystemet reguleres på delstatsnivå. Føderale myndigheter spiller utelukkende en rolle i forskningsfinansiering og studiefinansiering. I Michigan er offentlige læresteder i høyere utdanning konstitusjonelt autonome institusjoner. Det betyr at de er hjemlet i delstatens konstitusjon og at det ikke er noen statlige organ som har overordnet myndighet over dem.

Det institusjonelle selvstyre har klare konsekvenser for hvordan delstaten Michigan kan forholde seg til universiteter og høyskoler.

- det er ingen formelle begrensninger mht. å utvikle nye studietilbud
- institusjonene kan selv fastsette prisen på et utdanningstilbud
- de har full frihet i ansettelsessaker, inkludert lønnsnivå
- de kan selv avgjøre hvorvidt institusjonen godtar ”credit- transfer” fra andre institusjoner
- de har full disposisjonsrett over sine budsjetter
- de kan selv fastsette opptakskriterier og opptakspolitik

Det at institusjonene selv kan beslutte hvilke studietilbud de skal ha, kan føre til betydelig duplikasjon av studietilbud eller til stor vekst innenfor høyere grads utdanninger og mulig overproduksjon av kandidater, uten at Utdanningsmyndighetene i delstaten (Board of Education) kan gripe inn. Den eneste myndighet som formelt kan stoppe vekst i studietilbud er delstatens lovgivende forsamling. Hittil har de ikke brukt denne muligheten. De eneste begrensninger i systemet for slik vekst eller duplikasjon er studentmarkedet, altså at studietilbudene må tiltrekke seg nok studenter.

Et poeng er at Board of Education har noe mer myndighet over de private institusjonene i høyere utdanning enn over de offentlige. De private har bevilgning (charter) fra delstaten til å tildele grader på et gitt nivå, og for at institusjonen skal kunne tildele grader på et høyere nivå, må de endre sin bevilgning, og det kan bare gjøres ved godkjenning av Board of Education. Offentlige læresteder trenger ikke gå gjennom en tilsvarende godkjenningsprosedyre.

Det institusjonelle selvstyret som lærestedene i Michigan har, gir institusjonene full disposisjonsrett over budsjettene. Det er med andre ord ingen restriksjoner på hvor mye som anvendes for eksempel på forskning versus undervisning.

²⁷ Framstillingen er basert på Kaiser *et al.*, 1999; Trombley, 2000 og McGuinness, 2000

Akkreditering og kvalitetsvurdering

I USA har man to former for akkreditering. Institusjonell akkreditering og akkreditering av studietilbud. For sistnevnte er det profesjonsorganisasjoner som står for akkrediteringen, og innenfor enkelte fagområder finnes det ingen slik form for akkreditering. Akkreditering av studietilbud er frivillig, men innenfor enkelte områder/profesjoner i visse stater kan kandidater kun praktisere sin profesjon på lovlig vis hvis man har sin utdanning fra studieprogrammer som er akkrediterte.

Institusjonsakkreditering er også frivillig, og gis av regionale akkrediteringsorgan. I de fleste tilfeller har det ganske store økonomiske konsekvenser om en institusjon ikke er akkreditert, i og med at studentene dermed ikke har rett til å ta del i føderal studiefinansieringsordninger. Videre er det slik at for å kunne få et studieprogram akkreditert, må institusjonen også være akkreditert. Konsekvensen er dermed at det store flertallet av institusjonene er akkreditert. I Michigan er North Central Association det regionale akkrediteringsorganet. Akkreditering er et godkjenningstempel som tilsier at institusjonen oppfyller visse minstekrav mht. institusjonelle mål og ressursituasjon. De siste 10 årene har alle regionale akkrediteringsorgan også inkludert studentevalueringer (student assessment) som del av den informasjonen man vurderer institusjonene utfra. Akkrediteringen bidrar imidlertid med informasjon om kvalitet ved institusjonene utover disse minimumsstandardene. Informasjon om kvalitet finnes på de rankinglister som blir laget på kommersiell basis, på grunnlag av ”test scores” og vurdering av lærestedenes reputasjon. Men dette er informasjon som ikke er lagt inn i noe nasjonalt kvalitetsvurderingssystem.

I delstaten Michigan ville det trolig være store barrierer mot å introdusere en samlet kvalitetsvurderingssystem, gitt at det ikke finnes noe organ på delstatsnivå som kan ta på seg denne oppgaven og gitt det utstrakte selvstyret som institusjonene har innenfor dette systemet.

Finansiering

En hovedtrend i finansieringen av amerikansk høyere utdanning de siste årene er en økende grad av ”privatisering”. Dette innebærer i første rekke at studieavgifter har fått større og større betydning for institusjonenes budsjetter. Det igjen betyr at utformingen av ordninger for studiefinansiering har store konsekvenser for det høyere utdanningssystemet. I løpet av 1970-årene ble de føderale studiefinansieringsordningene utformet slik at de best mulig kunne fungere innenfor et markedssystem, det vil si at studenter hadde rett til studiestøtte så lenge de studerer ved en akkreditert institusjon.

Institusjonene får sine inntekter fra en rekke kilder i tillegg til studieavgifter. Finansieringsstrukturen varierer sterkt mellom ulike typer læresteder. For eksempel i Michigan utgjør studieavgifter langt over halvparten av inntektene til de private institusjonene, mens for offentlige institusjoner bidrar studentene med rundt en fjerdedel av inntektene. Delstatsmyndighetene bidrar med en betydelig andel av inntektene til offentlige

universiteter og høyskoler. Disse midlene tildeles hovedsakelig i henhold til tidligere års bevilgninger og institusjonene blir likebehandlet, det vil at de får den samme prosentvise økning. Finansieringen er en rundsumsbevilging, ledsaget av noen retningslinjer om hvordan ressursene skal brukes, men disse er ikke bindende (jf. ovenfor). Før 1980 hadde man et system med *formula funding*, der budsjettene ble bestemt utfra tallet på studenter og informasjon om hva slags type utdanning som ble tilbudt. Dette systemet forsvant da høyere utdanning ble gjenstand for store budsjettkutt i løpet av 1980-tallet. De ”fireårige” institusjonene forhandler direkte med delstatsmyndighetene som prøver å oppnå enighet blant institusjonene om hva som bør prioriteres.

