



DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Meld. St. 19

(2020–2021)

Melding til Stortinget

Styring av statlige universiteter og høyskoler

Innhold

1	En styringspolitikk for framtidens universiteter og høyskoler	7	3.2.2	Institusjonelt selvstyre	40
1.1	En viktig samfunnsrolle krever god styring	7	3.3	Prinsipper for styring av statlige universiteter og høyskoler	41
1.2	Høy kvalitet bygger på akademisk frihet og institusjonelt selvstyre ...	9	3.3.1	Dialogbasert styring	41
1.3	Dialog og differensiering skal prege styringen	10	3.3.2	Differensiert styring	42
1.4	Styring med og for kvalitet	11	3.3.3	Strategisk styring	42
			3.3.4	Kunnskapsbasert styring	42
			3.4	Roller og ansvar i styringen av universitets- og høyskolesektoren	43
2	Dagens styring av universiteter og høyskoler	15	4	Endringer i styringen.....	47
2.1	Styringsvirkemidler som gjelder generelt	15	4.1	En tydeligere styringsdialog som er tilpasset den enkelte institusjon	47
2.1.1	Generelt statlig regelverk	15	4.1.1	Mål for universiteter og høyskoler	47
2.1.2	Særlig regelverk	17	4.1.2	Utfordringer med dagens styringspraksis	50
2.1.3	Bygg og eiendom	17	4.1.3	Utviklingsavtalene blir mer sentrale i styringen framover	52
2.2	Styring av universiteter og høyskoler	19	4.1.4	Grunnlaget for god styringsinformasjon	54
2.2.1	Universitets- og høyskoleloven med forskrifter	19	4.1.5	Tiltak	56
2.2.2	Finansiering	22	4.2	Finansiering	56
2.2.3	Organisering av universitets- og høyskolesektoren	26	4.2.1	Behov for en finansiering som tydeligere støtter opp om de samlede målene for universiteter og høyskoler	56
2.2.4	Styring og ledelse ved institusjonene	27	4.2.2	Helhetlig gjennomgang av finansieringen av universiteter og høyskoler	59
2.3	Kunnskapsdepartementets styringsdialog med universitetene og høyskolene	28	4.2.3	Tiltak	61
2.4	Analyse og generell resultatinformasjon	31	4.3	Dimensjonering av høyere utdanning	61
2.5	Sametinget og Samisk høyskole ...	32	4.3.1	Dagens system	63
2.6	Virkemidler som påvirker universiteter og høyskoler indirekte	32	4.3.2	Målsettinger og utfordringer	64
2.7	Private høyskoler og statlige høyskoler under andre departementer	33	4.3.3	Tiltak	72
2.7.1	Private høyskoler	33	4.4	Styring av profesjonsutdanningene med rammeplaner	72
2.7.2	Andre statlige høyskoler	34	4.4.1	Dagens styring gjennom rammeplaner og retningslinjer	72
3	En styringspolitikk basert på kvalitet og tillit	37	4.4.2	Begrunnelsen for dagens styring av profesjonsutdanningene	73
3.1	Helhetlig og kunnskapsbasert styring	37	4.4.3	Bør profesjonsutdanningene styres mindre detaljert?	74
3.1.1	Sammenheng mellom ulike styringsvirkemidler	37	4.4.4	Videre styring for bedre kvalitet og relevans i profesjonsutdanningene	75
3.1.2	God statlig styring	38	4.4.5	Tiltak	77
3.2	Autonomiprinsippet	39			
3.2.1	Akademisk frihet	40			

4.5	Sammenslåing av direktorater og statlig eide aksjeselskaper innenfor høyere utdanning og kompetansepoltikk	77	4.5.3	Nærmere om direktoratet, tjenesteleveranseorganet og NOKUT	80
4.5.1	Bakgrunn for dagens direktoratsstruktur	79	5	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	82
4.5.2	Behovet for og formålet med en ny organisering	79			



DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

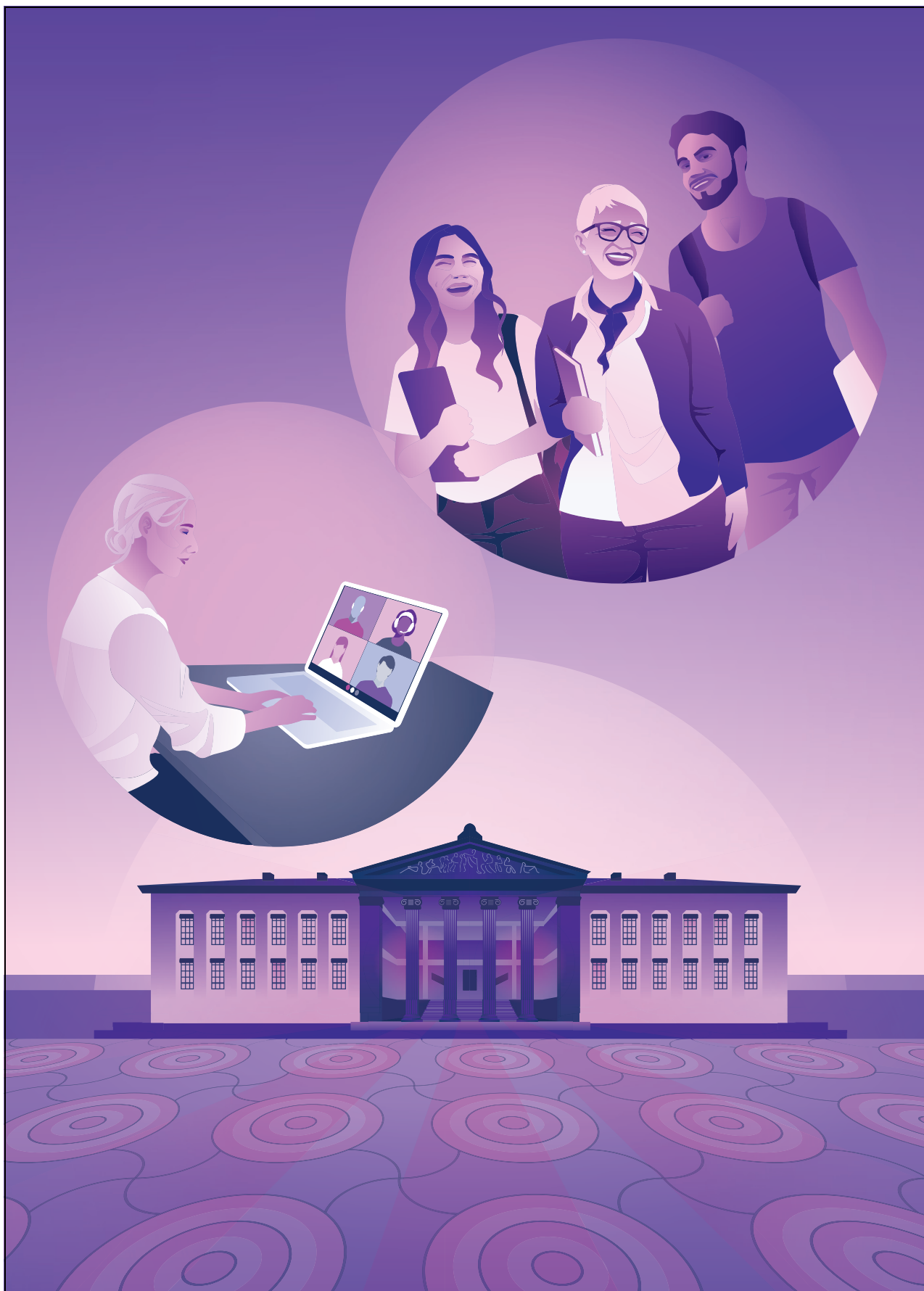
Meld. St. 19

(2020–2021)

Melding til Stortinget

Styring av statlige universiteter og høyskoler

*Tilråding fra Kunnskapsdepartementet 19. mars 2021,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*



Figur 1.1

1 En styringspolitikk for framtidens universiteter og høyskoler

1.1 En viktig samfunnsrolle krever god styring

Med styringsmeldingen legger regjeringen fram en helhetlig styringspolitikk som skal legge til rette for at universitetene og høyskolene framover styres mer i det store, og mindre i det små. Styringspolitikken skal sørge for at styringen er målrettet, basert på dialog og et solid kunnskapsgrunnlag, og er tilpasset den enkelte institusjon. Overordnet skal styringspolitikken sørge for at de statlige universitetene og høyskolene på best mulig måte innfrir hele bredden av politiske mål for forskning og høyere utdanning. Samfunnsutviklingen i hele landet er helt avhengig av at sektoren driver god og samfunnsrelevant forskning og høyere utdanning. Da må styringen legge til rette for tilstrekkelig institusjonell handlefrihet og hegne om den faglige friheten. Tydelige mål, roller og ansvar og et mangfold av institusjoner med ulike faglig profil og ulike roller skal samlet sett gi effektiv bruk av statens ressurser. Med dette vil regjeringen sette forutsigbare og tydelige rammer for den strategiske utviklingen av universitetene og høyskolene som kan stå seg over tid. Det er nødvendig for å sikre tilstrekkelig robusthet og fleksibilitet i kunnskapssektoren i møte med de omstillingene vi må gjennomføre de neste tjue årene.

Covid-19-pandemien påminner oss om hvor avgjørende den forskningsbaserte kunnskapen er for samfunnet. Trusselen fra covid-19 har vært umiddelbar, men også de mer langsiktige utfordringene vil kreve ny kunnskap og innovative og tverrfaglige måter å utvikle denne kunnskapen på. Det vil stille høye krav til riktig og relevant kunnskap i både offentlig og privat arbeidsliv. Pandemien har tydeliggjort kunnskapsbehovene på mange områder, for eksempel innenfor immunologi og matematisk modellering. Neste krise vil kunne kreve kunnskaper som vi ikke ser tydelig behov for i dag. En god kunnskapsberedskap innebærer derfor at vi har en bredde av forskningsmiljøer som vi kan dra nytte av når behovene blir aktualisert.

Globale makrotrender som klimaendringer, digitalisering og demografiske endringer vil også

framover utfordre oss på helt nye måter. Nyskaping, grønn vekst og kompetanse er nøkkelområder for å lykkes med den omstillingen disse utfordringene krever. Det krever forskning og høyere utdanning av høy kvalitet, at studentene tar med seg oppdatert og relevant kunnskap og ferdigheter når de går ut i arbeidslivet, og at kunnskapen som utvikles i forskningsmiljøene, formidles og videreutvikles. Sterke og uavhengige fagmiljøer skaper aktive kunnskapsnettverk og produktive innovasjonsøkosystemer i regionene, noe som igjen bidrar til å utvikle nye bedrifter, ny praksis i helse- og velferdstjenestene og nye muligheter for verdiskaping i etablerte bransjer.

Universiteter og høyskoler har dermed en avgjørende samfunnsrolle, og det er dette som gjerne omtales som samfunnsoppdraget. De skal utdanne kunnskapsrike, aktive og bevisste samfunnsborgere og utvide kunnskapsfronten gjennom forskning og utviklingsarbeid av høy kvalitet. Behovene for kompetent arbeidskraft, forskningsbasert innovasjon og næringsutvikling er sentrale samfunnsbehov som universiteter og høyskoler må bidra til både nasjonalt og i sin region. Studenter og ansatte bidrar også til en opplyst og kunnskapsbasert utvikling og debatt om saker som angår oss alle – fra pasientbehandling og skoleutvikling til vindkraft og matsikkerhet. Uavhengige og kritiske universiteter og høyskoler er dermed en sentral del av et velfungerende demokrati. I Norge, og i mange andre land, er det dermed en sentral politisk verdi at høyere utdanning er tilgjengelig for alle, uansett bakgrunn, og at forskningen er fri og uavhengig.

Universitets- og høyskolesektoren har over 280 000 studenter og mer enn 14 000 årsverk benyttet til forskning og utviklingsarbeid. Det publiseres godt over 23 000 vitenskapelige artikler årlig. Nesten 50 000 kandidater avlegger en grad, og nær 1 600 personer tar doktorgrad hvert eneste år. Alle tar de med seg sin nyervervede kunnskap inn i et arbeidsliv som de skal være med å utvikle i møte med nye utfordringer. Jevnt over leverer norske universiteter og høyskoler resultater på høyt nivå. Viktige indikatorer slik

som studietilfredshet, sysselsettingsgrad, vitenskapelige publiseringer og suksess på nasjonale og internasjonale konkurransearenaer viser at det er forskning og høyere utdanning med god kvalitet ved norske institusjoner.

I Meld. St. 4 (2018–2019) *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2019–2028* har regjeringen satt tre klare mål for norsk forskning og høyere utdanning: å styrke konkurransekraften og innovasjonsevnen, møte store samfunnsutfordringer og utvikle fagmiljøer av fremragende kvalitet. I Meld. St. 14 (2020–2021) *Perspektivmeldingen 2021* pekes kunnskap og kompetanse ut som sentrale for å få til omstilling, nyskaping og grønn vekst. OECD har i sin gjennomgang av forsknings- og innovasjonspolitikken pekt på at Norge framover må prioritere disse målene enda tydeligere, gjennom målrettede virkemidler og en aktiv forsknings-, innovasjons- og høyere utdanningspolitikk.¹

De samfunnsutfordringene vi står overfor, vil imidlertid utfordre universiteter og høyskoler på andre måter enn tidligere, og deres rolle i omstillingene blir tydeligere og viktigere både regionalt og nasjonalt. Det vil være behov for at enda flere tar høyere utdanning, både som førstegangsstudenter og gjennom hele yrkeslivet, og at denne utdanningen gir kunnskap og ferdigheter som er tilpasset et arbeidsliv i rask endring. Kunnskapsbasert omstilling, innovasjon og tverrfaglig og tverrsektoriell tilpasning til nye krav og utfordringer vil være avhengig av det forsknings- og utviklingsarbeidet som skjer på institusjonene. I tillegg samarbeider norske universiteter og høyskoler med institusjoner over hele verden, og det er viktig at de har gode rammebetingelser som legger til rette for og støtter opp under dette globale kunnskapssamarbeidet.

Med denne meldingen vil regjeringen legge fram en helhetlig og forenklet styringspolitikk som på best mulig måte legger til rette for universitetenes og høyskolenes langsiktige faglige og strategiske utvikling.

Styringspolitikken som legges fram i denne meldingen, har som mål at universiteter og høyskoler lykkes med samfunnsoppdraget med utdanning, forskning og formidling av høy kvalitet. Da må styringspolitikken gi institusjonene større handlingsrom, tillit og ansvar. Regjeringen vil med meldingen sørge for at styringspolitikken er grunnlag for et transparent og forutsigbart styringssystem som gir institusjonene tydelige

Boks 1.1 Better regulation for better results

EUs arbeid med utvikling av det europeiske regelverket har «better regulation for better results» som motto. Formålet for arbeidet er å sikre en kunnskapsbasert politikkutvikling, bedre forstå hvordan styring gjennom lov virker for bedrifter og privatpersoner, forenkling av EUs regelverk og åpenhet og økt involvering rundt beslutninger og nytt regelverk. Det er et uttalt mål at EU gjennom dette arbeidet kun skal benytte sentral styring når dette er nødvendig, og gir bedre resultater enn når initiativer eller regelverk utformes og implementeres nasjonalt, regionalt eller lokalt. Formålet er også at beslutninger blir tatt nærmest mulig de som påvirkes av dem.

Kilde: «Better regulation for better results – An EU agenda», kommisjonsmelding COM(2015) FINAL.

rammer, og der politikken omsettes til god styringspraksis ved å styre dialogbasert, differensiert, strategisk og kunnskapsbasert. Styringspolitikken må utformes slik at den kan ivareta politiske hensyn, samtidig som den ivaretar det viktige politiske og demokratiske ansvaret det er å skjerme den faglige friheten, og demme opp for overdreven detaljstyring. Samtidig skal Kunnskapsdepartementets styring også framover ivareta legitime politiske styringsbehov, hvor sikring av høy kvalitet i utdanning og forskning og støtte til institusjonenes samfunnsoppdrag med relevant kunnskap og kompetanse er sentralt. Inkludert i dette er også en større ansvarliggjøring av institusjonene, hvor styret og ledelsen ved det enkelte lærested selv har, og må følge opp, ansvaret for prioriteringer og veivalg og konsekvensene av disse. Tilgjengeliggjøring av resultatene hos den enkelte institusjon og på prioriterte områder regionalt, nasjonalt og internasjonalt vil være et viktig verktøy for å følge opp dette fra departementets side.

De private høyskolene bidrar til et bredere mangfold i den norske universitets- og høyskolesektoren og spiller også en viktig rolle i realiseringen av nasjonale mål og prioriteringer. Det er derfor av stor samfunnsmessig betydning at også private institusjoner er organisert og styrt slik at de er i stand til å oppfylle sine mål på best mulig måte.

¹ OECD *Reviews of Innovation Policy: Norway 2017*, OECD, 2017. <https://doi.org/10.1787/9789264277960-en>.

1.2 Høy kvalitet bygger på akademisk frihet og institusjonelt selvstyre

Idealet om akademisk frihet står sterkt i demokratiske samfunn. Samtidig ser vi at tilliten til akademisk frihet er under press flere steder, og at økende autoritære tendenser i mange land truer den akademiske friheten. I lys av dette har EU nylig tatt initiativ til en felles internasjonal erklæring om forskningsfrihet, *Bonn Declaration on Freedom of Scientific Research*, som Norge også har sluttet seg til. Erklæringen understreker betydningen av akademisk frihet som et grunnleggende prinsipp for internasjonalt utdannings- og forskningssamarbeid. Også i det internasjonale Bologna-samarbeidet, som Norge er en del av, blir viktigheten av å respektere og fremme akademisk frihet understreket. Regjeringen anerkjenner at institusjonenes troverdighet og vitenskapelig kvalitet er avhengig av den akademiske friheten. Om det mistenkes at forskningen eller innholdet i utdanningene er styrt etter særinteresser – politiske eller andre – reduseres tilliten til kunnskapen. Tilliten til uavhengig og kvalitetssikret kunnskap kan også svekkes i møtet med populistiske strømminger og spredningen av falske nyheter og alternative fakta. Styringen må derfor hegne om og beskytte den akademiske friheten som en sentral demokratisk verdi.

Universiteter og høyskoler har videre en viktig demokratisk funksjon ved å utfordre offentlige myndigheter gjennom åpen, uavhengig og kritisk forskning, formidling og samfunnsdebatt. Som forvaltningsorganer er statlige universiteter og høyskoler underlagt departementets generelle instruksjonsmyndighet, men universitets- og høyskoleloven avskjærer denne myndigheten på visse områder og gir institusjonene faglig frihet og ansvar. Institusjonene har også en rekke særskilte faglige og administrative fullmakter. Som en del av oppfølgingen av NOU 2020: 3 *Ny lov om universiteter og høyskoler*, vil regjeringen legge fram forslag til endringer i universitets- og høyskoleloven våren 2021. Regjeringen ser oppfølgingen av utvalgets forslag i sammenheng med blant annet denne meldingen og stortingsmeldingen om arbeidslivsrelevans. Regjeringen vil derfor arbeide videre med utvalgets forslag og andre endringer som bør vurderes, og komme tilbake til Stortinget med forslag til en ny lov om universiteter og høyskoler på et senere tidspunkt.

Samfunnet investerer også store midler i universitetene og høyskolene, og det er rimelig at det i den politiske styringen av institusjonene settes prioritinger og stilles tydelige krav og forvent-

ninger til resultater. I tillegg er det en rekke viktige og legitime samfunnsinteresser som staten ved statsråden og departementet skal ivareta gjennom styringen. Dette gjelder sentrale rettigheter på individ- og institusjonsnivå, at forsknings- og utdanningskapasiteten er i tråd med samfunnets behov nasjonalt og regionalt, at utdanningene er innenfor et nasjonalt system, og at utdanning og forskning holder høy kvalitet og bidrar til utvikling og innovasjon. Eksempler på dette er studentenes rettigheter når det gjelder blant annet læringsmiljø, representasjon og klage som er fastsatt i universitets- og høyskoleloven, og prioritinger av særlige utdanninger og forskningsområder i de årlige statsbudsjettene.

Statlig styring legger generelt vekt på at styringen i størst mulig grad skal være rettet mot overordnede mål, og ikke detaljert aktivitetsstyring, og at myndighet delegeres i størst mulig grad. Hensikten er å gi handlingsrom i oppgaveløsningen. Effektiviteten øker når det nivået som kjenner utfordringene best, får frihet til å bestemme hvordan de skal nå målene. Det er derfor viktig at styringen av universiteter og høyskoler hele tiden balanserer hensynet til akademisk frihet og institusjonelt selvstyre mot behovet for nasjonal og regional samordning og statsrådets politiske og konstitusjonelle ansvar for å sette og følge opp nasjonale prioritinger.

Den siste store endringen i styringssystemet for universiteter og høyskoler kom med Kvalitetsreformen for tjue år siden, jf. St.meld. nr. 27 (2000–2001) *Gjør din plikt – kreve din rett: Kvalitetsreform av høyere utdanning*. Ambisjonen med reformen var at Norge skulle være en ledende kunnskapsnasjon. Et sentralt premiss var at dette ville kreve et mangfold av institusjoner som var tilpasset samfunnets mange ulike kunnskapsbehov. Institusjonene skulle være mer fleksible og omstillingsdyktige, noe som ville forandre mindretallet av sentrale statlige styringen enn det som hadde vært tilfellet fram til reformen. Det var nødvendig å gi institusjonene større handlingsrom og et mer selvstendig ansvar for å utvikle sin egen virksomhet. Målet med reformen var derfor at institusjonene skulle få styrket sin evne til strategisk utvikling gjennom større handlefrihet. Den nasjonale styringen skulle være overordnet og begrenses til å ivareta viktige politiske interesser. Derfor la reformen opp til at institusjonene skulle få betydelig større beslutningsmyndighet på en rekke områder og et stort antall nye fullmakter.

Strukturreformen, jf. Meld. St. 18 (2014–2015) *Konsentrasjon for kvalitet: Strukturreform i universitets- og høyskolesektoren*, førte til at antall statlige

universiteter og høyskoler ble redusert fra 33 til 21. Regjeringen ønsket å samle ressursene på færre, men sterkere institusjoner for å styrke kvaliteten på utdanning og forskning, sikre tilgang til høyere utdanning over hele landet og videreutvikle institusjonenes regionale rolle. En viktig del av dette formålet var en mangfoldig sektor med et utstrakt samarbeid med nasjonalt og regionalt arbeids- og næringsliv og god styring og ledelse.

Et grunnleggende premiss for både Kvalitetsreformen og regjeringens strukturreform var altså at måten universitets- og høyskolesektoren styres på, er sentral for at universiteter og høyskoler skal lykkes med å sikre det norske samfunnet nødvendig kunnskap og kompetanse. Endringene – først i styringssystemet og siden i institusjonslandskapet – skulle bidra til mer mangfold i sektoren gjennom utviklingen av ulike og komplementære institusjoner, større grad av samarbeid og solide fagmiljøer med høy kvalitet i forskning og høyere utdanning.

Styringen av universiteter og høyskoler har altså over lang tid vært basert på erkjennelsen av at institusjonenes samfunnsoppdrag krever stor grad av faglig uavhengighet, og at akademisk frihet og stor grad av institusjonelt selvstyre fører til bedre måloppnåelse og bedre ivaretagelse av samfunnets kunnskapsbehov. Norge investerer betydelige offentlige midler i forskning og høyere utdanning. Mindre detaljert og omfattende styring vil gi mer handlekraftige og strategiske institusjoner som selv utvikler og ivaretar høy kvalitet i forskning og høyere utdanning. God styring av universiteter og høyskoler har derfor stor samfunnsverdi.

1.3 Dialog og differensiering skal prege styringen

Strukturreformen resulterte i et institusjonslandskap med færre og større universiteter og høyskoler. Også internasjonalt har det skjedd betydelige endringer siden starten av 2000-tallet. Norske institusjoners deltakelse i internasjonalt samarbeid, særlig gjennom EU, har blitt en stadig mer sentral del av norsk forsknings-, innovasjons- og høyere utdanningspolitikk. Siden Kvalitetsreformen har imidlertid ingen regjering lagt fram en stortingsmelding om styringspolitikken for universitets- og høyskolesektoren.

Utredninger viser at statens styring av universitetene og høyskolene har blitt stadig mer omfattende i årene etter Kvalitetsreformen, etter at reformen hadde sørget for mer institusjonelt selvstyre og mindre detaljert styring av universitetene

og høyskolene.² Styringen består i dag av svært mange og sammenflettede styringsvirkemidler som virker samtidig – og enkelte ganger mot hverandre. Sammenhengen mellom virkemidlene og prioriteringene er ikke alltid tydelig, og samlet sett er styringen preget av kompleksitet og vekst i antall virkemidler, med tilhørende høyt styringstrykk.

En kartlegging av forskningslitteraturen om styring og Kunnskapsdepartementets styringspraksis har gitt tydelige anbefalinger: Styringen bør være dialogbasert og differensiert for hver enkelt institusjon. Omfanget av krav og forventninger bør reduseres, og styringen bør være rettet mot overordnede mål. Ansvar og myndighet bør i størst mulig grad delegeres i tråd med styringsprinsippene i staten og de kravene som ligger i økonomiregelverket.³

Denne meldingen slår fast at i dagens styring av universiteter og høyskoler virker svært mange mål og virkemidler samtidig. Det gjør systemet komplekst, og det blir uklart for institusjonene hvilke prioriteringer som er gjort, og hvordan Kunnskapsdepartementet og regjeringen styrer. Samtidig drar virkemidler og insentiver i ulike retninger slik at den faktiske effekten av departementets styring blir usikker. Kompleksitet og uklarhet i styringen gjør institusjonenes faktiske handlingsrom vesentlig mindre enn det som er forutsatt på papiret. Dermed svekkes styrets og ledelsens evne til å følge opp de målene departementet og regjeringen har satt. Det kan i verste fall gå på bekostning av kvaliteten i både utdanning og forskning og hindrer omstilling i møte med nye utfordringer og nye oppgaver.

Et styringssystem hvor svært mange virkemidler virker samtidig og der mange mål er felles for alle, uavhengig av institusjonens faglige profil og strategi, kan også bidra til en uønsket ensretting. Som kunnskapsnasjon har Norge behov for en universitets- og høyskolesektor med arbeidsdeling, mangfold og sterke regionale institusjoner. Ulike institusjoner har ulike utfordringer, regionale roller og strategiske satsingsområder, og styringssystemet må derfor ta vare på og støtte opp om dette.

² «Styring av universiteter og høyskoler i Norge: en undersøkelse av styringsinstrumenter og styringsaktører i UH-sektoren», NIFU-rapport 2020: 25, Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning, 2020.

«Etatsstyring i praksis: en analyse av departementenes tildelingsbrev til underliggende virksomheter (2012–2020)», Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020.

³ «Hva er god statlig styring? En gjennomgang av statlig styring på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet», Difi-rapport 2019:9, Direktoratet for forvaltning og IKT, 2019.

Boks 1.2 Eksempel på ulike mål og rapporteringskrav

Høgskolen i Innlandet (INN) må blant annet forholde seg til følgende typer av mål og rapporteringskrav:

- Ni oppgaveområder fastsatt i universitets- og høyskoleloven.
- Fire nasjonale mål med 19 styringsparametere.
- 15 virksomhetsmål fastsatt av høyskolen selv under de fire nasjonale målene.
- En utviklingsavtale med Kunnskapsdepartementet med tre mål, seks, delmål og 21 resultatparametere.
- Måltall på ti ulike indikatorer i en plan for å realisere gevinster innen 2025 etter sammenlåingen i 2017.
- Kandidatmåltall for 25 utdanninger i helsefag og lærerutdanningene. INN har ni av disse og skal eksempelvis uteksaminere minst 47 grunnskolelærere og 24 tannpleiere i 2021.
- Rammebevilgningen avhenger delvis av resultatene på åtte kvantitative indikatorer i finansieringssystemet.
- I tillegg kommer aktivitets- eller rapporteringskrav knyttet til samfunnssikkerhet, FNs bærekraftsmål, håndtering av covid-19 pandemien, gevinstrealiseringsplan for fusjonerte institusjoner, likestilling og mangfold, bruk av begge målformer og oppfølging av digitaliseringsstrategien for universitets- og høyskolesektoren.

I tillegg til de utfordringene som preger styringen av universiteter og høyskoler i dag, står vi som land overfor nye oppgaver og nye utfordringer som vil kreve en ny styringstilnærming. Regjeringen har satt i gang en kompetansereform som skal gi befolkningen kunnskapen og ferdighetene de trenger i møte med nye krav til omstilling, innovasjon og verdiskaping og for å få nye jobber når arbeidslivet er i endring. Flere vil ha behov for å vende tilbake til høyere utdanning gjennom yrkeslivet, og styringssystemet må støtte opp under institusjonenes muligheter til å møte disse forventningene. Meld. St. 16 (2020–2021) *Utdanning for omstilling: Økt arbeidslivsrelevans i høyere utdanning* skal styrke utdanningenes arbeidslivsrelevans gjennom et bredere og mer systematisk samarbeid mellom institusjonene og arbeidslivet om samfunnets kompetansebehov og studentenes læring. Sist, men ikke minst, er det internasjonalt i ferd med å etablere seg en dyptgripende erkjennelse av at komplekse samfunnsutfordringer, slik som klimakrisen, også må møtes av store endringer innenfor forskning, innovasjon og høyere utdanning.

Den politiske styringen skal trekke opp de lange linjene, og peke ut de utfordringene som forskningen og utdanningen må bidra til å løse. Politikken kan imidlertid ikke være låst til konkrete løsninger, men må legge til rette for et mangfold av tilnærminger, hvor de med høyest kvalitet og nytte vinner fram. Styringspolitikken må derfor være fleksibel nok til å ivareta oppfølgingen av sentrale samfunnsbehov og priorite-

ringer, samtidig som institusjonene gis tilstrekkelig handlingsrom til at mange forskjellige gode løsninger kan realiseres samtidig. Regjeringen mener at dette målet best ivaretas gjennom dialogbasert styring basert på institusjonenes ulike strategiske og faglige profiler.

1.4 Styring med og for kvalitet

Regjeringen legger med denne meldingen fram en styringspolitikk som fremmer kvalitet i høyere utdanning og forskning, kunnskap og kompetanse i hele landet og omstilling og innovasjon. Kunnskapsdepartementet vil på grunnlag av overordnede politiske prioriteringer og dialog med institusjonene sette tydelige mål som skal følges opp gjennom en aktiv styringsdialog og krav til, og synliggjøring av, resultater. Det må både være en hensiktsmessig arbeidsdeling på noen felt, men også bredde i utdanningstilbudet og forskningen ved flere institusjoner slik at studentene og arbeidslivet regionalt og nasjonalt får den kompetansen de trenger. Regjeringen ønsker at styringen skal støtte og forsterke utviklingen av hver enkelt institusjons faglige og strategiske rolle og kvaliteten i forskning og høyere utdanning. De nasjonale forsknings- og høyere utdanningspolitiske prioriteringene skal fortsatt være felles, men det skal være et betydelig rom for strategiske satsinger, lokale prioriteringer og ulikheter i hvordan oppgavene løses ved den enkelte institusjon.

For å legge til rette for dette vil regjeringen basere styringspolitikken på følgende prinsipper:

- *Dialogbasert styring.* Styringsdialogen skal sikre at styringen er transparent og forutsigbar. Tiltak og prioriteringer settes i verk i samhandling med den enkelte institusjon.
- *Differensiert styring.* Styringen skal sikre mangfold og at ulike institusjoner utfyller hverandre. Ulike institusjoner styres mot felles nasjonale mål, men i tråd med den enkelte institusjons rolle, forutsetninger og utfordringer og på en måte som gir rom for lokal ledelse.
- *Strategisk styring.* Styringen intensiveres etter behov og varigheten av nye virkemidler vurderes for å unngå lite effektiv lag-på-lag-styring.
- *Kunnskapsbasert styring.* Statistikkgrunnlaget for sektorens resultater videreutvikles og institusjonene ansvarliggjøres gjennom offentliggjøring av resultater, evalueringer og tilsyn.

Samtidig videreføres de grunnleggende styringsprinsippene i staten i styringen av universitetene og høyskolene: at det skal settes mål og resultatkrav og at styringen skal tilpasses virksomhetenes egenart og risiko. Det utøvende nivået skal gis tilstrekkelig frihet til å velge virkemidler og tiltak. Slik får de som kjenner området best, brukt denne kunnskapen til å finne gode løsninger, og styringen legger til rette for mer effektiv og målrettet virkemiddelbruk.

En tydelig styringspolitikk for statlige universiteter og høyskoler som er lagt fram av regjeringen og besluttet i Stortinget skal sikre en helhetlig tilnærming til styringen og ligge til grunn for valg av styringsvirkemidler. De ulike virkemidlene i styringssystemet virker sammen og må derfor ses i sammenheng. Noen virkemidler er best egnet for å løse ett sett problemer, noen er mer treffsikre på andre. I denne meldingen går derfor regjeringen inn for en rekke endringer i styringssystemet. Disse innebærer både endringer i måten styringsvirkemidlene brukes på, og endringer i hvilke styringsvirkemidler som skal brukes til å støtte opp under ulike prioriteringer. Meldingen tydeliggjør også ansvar og roller i styringssystemet og gir en prinsipiell vurdering av myndighetenes styringsansvar og forholdet mellom faglig frihet, institusjonenes selvstyre og styringen. Utover dette er de viktigste tiltaksområdene som følger:

- *Mål- og resultatstyring.* Regjeringen vil forenkle målene og styringsparameterne for de statlige universitetene og høyskolene. Kunnskapsdepartementet skal etter dialog med alle institusjonene fastsette institusjonsvise mål og sty-

ringsparametere gjennom reviderte utviklingsavtaler fra og med 2023. Departementet vil fortsatt sette nasjonale mål for universitets- og høyskolesektoren sett under ett gjennom de årlige statsbudsjettene.

- *Finansiering.* Regjeringen vil sette i gang en helhetlig gjennomgang av hvordan finansieringen av universiteter og høyskoler bedre kan støtte politiske mål, ivareta sektoransvaret og sikre bedre ressursutnyttelse. I tråd med Stortingets anmodningsvedtak omfatter dette en vurdering av de eksisterende resultatbaserte indikatorene, en vurdering økonomiske insentiver basert på blant annet relevant arbeid etter endt studium og arbeidslivsrelevans, og en gjennomgang av finansieringskategoriene i høyere utdanning.
- *Dimensjonering.* Regjeringen vil fastholde at målene for dimensjoneringen er å dekke studentenes etterspørsel og arbeidslivets behov og samtidig tydeliggjøre på egnet måte institusjonenes ansvar for dimensjonering i tråd med begge målene. Regjeringen vil stille klare forventninger til at det gjøres løpende vurderinger av dette, blant annet i forbindelse med utviklingsavtalene. I tillegg vil regjeringen rydde opp i uheldige sider ved noen styringsvirkemidler som gjør det vanskeligere å for universitetene og høyskolene å levere i tråd med etterspørselen i arbeidslivet og hos studentene. Dette inkluderer å:
 - utvikle et helhetlig analyse- og informasjonssystem om de nasjonale og regionale behovene for høyt utdannet arbeidskraft rettet mot studiesøkere, universiteter og høyskoler og myndigheter. Ansvar for analyse- og informasjonssystemet plasseres i det nye Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse, og systemet skal baseres på Kompetansebehovsutvalgets analyser og tilknyttende prosesser.
 - bruke konkurransearenaen for utdanning i det nye direktoratet som et sentralt virkemiddel for fordeling av særskilte tildelinger
 - bruke det nye Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse til å utrede samfunnsbehov i forbindelse med omdiskuterte nedleggelser av utsatte fag (jf. Lieutvalgets utredning om små humaniorafag), og beslutte om tiltak er nødvendig i samråd med berørte sektordepartementer
 - gå gjennom dagens bruk av kandidatmåltall og vurdere alternative virkemidler
 - tildele gradsrettigheter innenfor rettsvitenskap, psykologi og teologi til de institusjo-

nene som får akkreditering av NOKUT. For medisin er det behov for økt utdanningskapasitet, og regjeringen vil ta initiativ til en nasjonal prosess om dimensjonering. Prosessen skal involvere universitets- og høyskolesektoren og de regionale helseforetakene, og bidra til at nasjonale behov kan dekkes med god ressursutnyttelse og høy kvalitet på studietilbudet. Finansiering og fordeling av eventuelle midler til nye studieplasser håndteres gjennom den ordinære budsjettprosessen.

- følge opp kompetansereformen ved å gjøre regelverket for egenbetaling mer fleksibelt og åpne for at statlige universiteter og høyskoler i større grad enn i dag kan tilby utdanninger mot egenbetaling
- *Rammeplanstyrte profesjonsutdanninger.* Regjeringen vil gjøre rammeplanene for de rammeplanstyrte utdanningene mer overordnede og mindre detaljerte og ikke lenger forskriftsfeste retningslinjene for de ulike utdanningene. Videre vil regjeringen gi universitetene og høyskolene ansvar for å, i samarbeid med relevant arbeidsliv, fastsette og utvikle retningslinjene for de ulike utdanningene, slik systemet er for ingeniørutdanningene i dag. Dette vil i første omgang gjelde for lærerutdanningene. De nasjonale retningslinjene for helse- og sosialfagutdanningene (RETHOS) skal evalueres i

perioden 2021–2025. Utfallet av evalueringen vil avgjøre om og når styringssystemet for disse utdanningene skal endres.

- *Sammenslåing av direktorater og statlig eide aksjeselskaper.* Regjeringen har besluttet å slå sammen flere virksomheter til Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse med virkning 1. juli 2021. Sammenslåingen vil omfatte Kompetanse Norge, Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høyere utdanning (Diku) og deler av Unit – Direktoratet for IKT og fellestjenester i høyere utdanning og forskning. Database for statistikk om høgre utdanning (DBH) og Register over vitenskapelige publiseringskanaler (Kanalregisteret) flyttes fra NSD – Norsk senter for forskningsdata AS til direktoratet. Oppgavene til Universell flyttes fra NTNU til direktoratet. NOKUT vil bli rendyrket som tilsyns- og akkrediteringsorgan, og oppgaver vil bli overført til det sammenslåtte direktoratet. De endelige oppgavene til NOKUT vil bli sett i sammenheng med ny universitets- og høyskolelov. Direktoratet får hovedkontor i Bergen, og vil i tillegg ha kontorer i Oslo, Tromsø og Trondheim. Units digitale tjenesteleveranser organiseres sammen med Uninett AS og deler av NSD i et eget tjenesteleveranseorgan. Dette organet får hovedkontor i Trondheim og kontorer i Bergen og Oslo.



Figur 2.1

2 Dagens styring av universiteter og høyskoler

De statlige universitetene og høyskolene er en del av staten som rettssubjekt, og er dermed formelt sett forvaltningsorganer. En del av styringen av sektoren følger dermed av regler og avtaleverk som gjelder generelt for staten. Egenarten til universiteter og høyskoler gjør imidlertid at de skiller seg fra mye annen statlig virksomhet. Rollen som kunnskapsinstitusjoner i et liberalt demokrati krever at de også må ha en kritisk og uavhengig rolle, også overfor staten for øvrig. Ved siden av de statlige finnes det private institusjoner som driver samme typer av virksomhet, både innenfor høyere utdanning og forskning, og både med og uten statstilskudd. Mye av styringen skjer derfor innenfor særskilte rammer som er lagt for universiteter og høyskoler generelt, og videre for de statlige lærestedene spesielt.

Begrepet «styring» omfatter alle aktiviteter som går ut på å påvirke eller vurdere resultatene og oppgaveløsningen til en virksomhet. Det inkluderer å sette mål og iverksette tiltak for å sørge for at de fastlagte målene blir nådd, at oppgavene løses mest mulig effektivt, og at virksomheten utføres innenfor gjeldende regler og rammer. Styring omfatter ikke bare pålegg om hva som skal gjøres eller ikke gjøres, men også de ressursene som blir stilt til disposisjon, vurdering og offentliggjøring av de resultatene som blir oppnådd, og dialog om mål og institusjonens utvikling. Nedenfor følger en gjennomgang av de viktigste sidene ved styringen av universiteter og høyskoler i dagens styringssystem.

2.1 Styringsvirkemidler som gjelder generelt

2.1.1 Generelt statlig regelverk

Som del av staten er institusjonene underlagt den ordinære hierarkiske instruksjonsmyndigheten som følger av Grunnloven. På de områder hvor denne myndigheten ikke er avskåret av Stortinget (se avsnitt 2.2.1), kan departementet derfor instruere institusjonene om alle forhold. Statsråden står samtidig ansvarlig overfor Stortinget innenfor de rammene hvor instruksjonsmyndig-

heten gjelder. Det parlamentariske ansvaret innebærer i ytterste konsekvens at statsråden (eller regjeringen) må gå av dersom Stortinget gjør vedtak om mistillit. En ansvarliggjøring i form av kritikk eller mistillitsvedtak i Stortinget bygger på rene politiske vurderinger. Det konstitusjonelle ansvaret er mer snevert definert, og innebærer at en statsråd kan bli gjort ansvarlig for å ha brutt sine konstitusjonelle plikter gjennom dom i Riksretten.

De statlige universitetene og høyskolene er også i utgangspunktet omfattet av alle lover og forskrifter som gjelder for statlige organer. Det gjelder blant annet:

- forvaltningsloven: regler om bl.a. taushetsplikt, habilitet og saksbehandlingsregler for utøvingen av offentlig myndighet (som utredning og begrunnelse av vedtak, frister, klagebehandling mv.)
- anskaffelsesloven: konkurranse om større anskaffelser, vilkår i kontrakter mv.
- arkivloven og offentligloven: lagring av dokumenter, føring av journal og retten til innsyn i saksdokumenter og register
- språk: eksamen og skjema på bokmål og nynorsk, og veksling mellom skriftspråkene i allment tilgjengelige dokument fra den administrative virksomheten
- sikkerhetsloven: krav om forebyggende sikkerhetsarbeid i form av risikostyring, øvelser, mv.

Når det gjelder regler som omhandler arbeidsgiver- arbeidstakerforholdet, er de statlige institusjonene underlagt både arbeidsmiljøloven og statsansatteloven med forskrifter, og i tillegg særbestemmelsene i universitets- og høyskoleloven med forskrifter (se avsnitt 2.2.1). Statsansatteloven inneholder bestemmelser om personalreglementer, rammer for ansettelser og opphør av arbeidsforhold, omplassering og fortrinnsrett og saksbehandlings- og klagebestemmelser.

Institusjonene er også omfattet av det sentrale avtaleverket i staten, der Kommunal- og moderniseringsdepartementet har framforhandlet og inn-

gått avtaler på statens vegne med hovedsammenlutningene av arbeidstakerorganisasjoner. Hovedavtalen i staten legger grunnlaget for arbeidstakernes rett til medbestemmelse. Avtalen gir også noen overordnede rammer for personalpolitikken, blant annet knyttet til kompetanseutvikling, likestilling og tilrettelegging. Hovedavtalen gjelder for ett år om gangen.

Hovedtariffavtalene regulerer generelle lønns- og arbeidsvilkår, og gjelder for to år om gangen. Avtalene inneholder også bestemmelser med generelle regler om permisjonsrettigheter, arbeidstid og overtid, rett til lønn under sykdom, pensjon, ferie osv. Hovedtariffavtalene inneholder også en lønnsplan med en oversikt over stillingskodene og hvilken avlønning som kan benyttes innenfor den enkelte stilling.

I tillegg er det inngått andre avtaler, reglementer og retningslinjer som gjelder alle statsansatte både i regulære forhandlinger og via det såkalte trepartssamarbeidet, for eksempel særavtalene om dekning av utgifter til reise og kost innenlands og utenfor Norge, retningslinjer for personalpolitikk ved omstillingsprosesser, avtalen om inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) mv.

Økonomiregelverket

Som forvaltningsorganer er de statlige universitetene og høyskolene underlagt regelverket for økonomistyring i staten. Regelverket består av Reglement for økonomistyring i staten, fastsatt ved kongelig resolusjon, Bestemmelser om økonomistyring i staten, fastsatt av Finansdepartementet, og rundskriv fra Finansdepartementet med hjemmel i reglementet.

Økonomiregelverket skal sikre at forvaltningen styres i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger. Regelverket omfatter både overordnede prinsipper og generelle krav til styringen, og spesifikke krav til budsjettering og regnskapsføring. Det stiller krav både til departementets styring av de underliggende virksomhetene og til statlige virksomheters interne styring.

Styringsprinsipper

Økonomiregelverket fastsetter følgende grunnleggende styringsprinsipper, som gjelder for alle virksomheter i staten:

- Alle virksomheter skal fastsette mål og resultatkrav for seg selv. Departementet fastsetter også overordnede mål og styringsparametere for underliggende virksomheter.

- Ressursene skal brukes effektivt og i samsvar med gjeldende regler, forutsetninger og god skikk.
- Målene og resultatkravene skal oppnås.
- Det skal sikres et tilstrekkelig og forsvarlig beslutningsgrunnlag.
- Styringen skal tilpasses virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet.

Samlet omtales disse gjerne som at mål- og resultatstyring er fastsatt som grunnleggende styringsprinsipp i staten. Styringen innebærer en årlig syklus: Departementet fastsetter mål for underliggende virksomheter med utgangspunkt i Stortingets vedtak. Deretter fastsetter virksomhetene egne mål og resultatkrav innenfor disse rammene. Virksomhetene velger selv hvordan målene skal nås innenfor gjeldende forutsetninger og tildelte budsjettammer. I etterkant rapporteres det oppover i hierarkiet om hvordan målene er nådd, og disse vurderingene brukes deretter til læring og som beslutningsgrunnlag for den videre styringen. Syklusen gjentas ved at regjeringen i sitt forslag til statsbudsjett gir Stortinget opplysninger om oppnådde resultater for siste år, og redegjør for begrunnelsen for neste års bevilgningsforslag og resultatene som tilsiktes oppnådd.

Styringsdialogen

Med *styringsdialog* menes alle møter og dokumentutveksling av styringskarakter mellom departementet og en underliggende virksomhet. Regelverket fastsetter noen overordnede krav til styringsdialogen, og utover dette er det departementet selv som i samråd med virksomhetene fastsetter styringsdialogens form og innhold. De generelle kravene er blant annet at styringsdialogen skal dokumenteres, og at styringen både skal ha et ettårig og et flerårig perspektiv. Videre fastsetter regelverket overordnede krav til to av hovedelementene i den årlige styringsdialogen: tildelingsbrevet og årsrapporten. Tildelingsbrevet skal blant annet inneholde overordnede mål, styringsparametere som gjør det mulig å vurdere måloppnåelse, administrative og budsjettmessige fullmakter og krav til rapporteringen. Felles krav til årsrapportene er blant annet at de skal inneholde årsregnskap samt beskrivelser og vurderinger av årets aktiviteter og resultater, styring og kontroll i virksomheten og virksomhetens framtidsutsikter.¹

¹ «DFØ Veiledningsnotat: Årsrapport for statlige virksomheter», Direktoratet for økonomistyring, 2020.

Internkontroll

Økonomiregelverket fastsetter at alle statlige virksomheter skal ha en internkontroll, som skal dokumenteres. Formålet med internkontrollen er å forhindre feil og dermed blant annet sikre at ressursene brukes effektivt for å nå målene innenfor gjeldende rammer og regler, at regnskap og annen informasjon er pålitelig, at verdier forvaltes forsvarlig, og at misligheter forebygges og avdekkes.

Regelverket pålegger virksomhetene å etablere visse rutiner og tiltak som del av internkontrollen. Alle kontrolltiltak skal forankres på overordnet nivå i virksomheten, og virksomheten må veie nytten av tiltakene opp mot kostnadene de medfører. Rutiner og tiltak skal blant annet bidra til å identifisere risikofaktorer som kan medvirke til at virksomhetens mål ikke nås, og korrigerende tiltak for å redusere disse risikoene. De skal også sikre at viktig informasjon kommuniseres effektivt og er lagret på en måte som ivaretar informasjonens konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet.

Regnskap

Regelverket fastsetter en felles struktur for regnskapsrapportering i staten. Dette er en fordel både for sammenlignbarheten og for en effektiv ressursbruk i staten at virksomhetene har felles rutiner. Riksrevisjonen reviderer regnskapene til de statlige institusjonene, og kontrollerer også institusjonenes forvaltning av statens interesser i selskaper.

2.1.2 Særlig regelverk

I tillegg til det generelle regelverket for alle statlige virksomheter er det enkelte lover og særregler som gjelder for forskning generelt og for forskning og utdanning innenfor enkelte fagområder spesielt:

- Forskningsetikkloven gjelder alle forskere og forskning i Norge og skal bidra til at forskning i offentlig og privat regi skjer i henhold til anerkjente forskningsetiske normer. Loven stiller krav til forskningsinstitusjoners opplæring av de ansatte og til organiseringen av det forskningsetiske arbeidet (redelighetsutvalg og retningslinjer for behandling av saker om mulige brudd på anerkjente forskningsetiske normer).
- Helseforskningsloven gjelder for medisinsk og helsefaglig forskning på mennesker, humant biologisk materiale eller helseopplysninger.

Loven regulerer systemet med forhåndsgodkjenning av prosjekter hos de regionale komiteene for medisinsk og helsefaglig forskningsetikk, og stiller særlige krav til helseforskningen, blant annet om samtykke fra forskningsdeltakere, behandling av helseopplysninger og biologisk materiale og tilsyn.

- Diverse standarder og kvalifikasjons- og autorisasjonskrav for ulike yrker legger rammer for utdanningene som leder fram til disse yrkene. For eksempel må de maritime utdanningene forholde seg til kravene i forskrift om kvalifikasjoner og sertifikater for sjøfolk.

2.1.3 Bygg og eiendom

Styringen av bygge- og leiesaker ved de statlige lærestedene følger i stor grad av felles rammer som gjelder i staten. Regjeringens plan for utvikling, forvaltning og prioritering av universitets- og høyskolebygg er presentert i Meld. St. 4 (2018–2019) *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2019–2028*.

Forvaltning av bygg og eiendom

Statlige universiteter og høyskoler disponerer et samlet areal på om lag 3,4 mill. kvadratmeter. Om lag halvparten av dette er statlig eiendom som forvaltes av institusjonene selv. En fjerdedel er statlig eiendom som forvaltes av Statsbygg, og en fjerdedel av arealet leies i det private markedet.

At lærestedet har forvaltningsansvaret for en statlig eiendom innebærer at de selv har ansvar for blant annet å vedlikeholde og drifte arealet, og for å finansiere dette innenfor egen ramme. Institusjonene får også årlig fullmakt gjennom Stortingets budsjettbehandling til å avhende eiendom i tråd med avhendingsinstruksen² og kan bruke salgsinntektene til andre lokaler. Større arealendringer og prinsipielle saker må legges fram for departementet. Bygg forvaltet av Statsbygg inngår i statens husleieordning, en ordning der institusjonene betaler husleie til Statsbygg. Husleien dekker statens investeringskostnad (avskrivninger og avkastning på investert kapital) og kostnadene ved eiendomsforvaltningen, inkludert drift og verdibevarende vedlikehold.

De fleste institusjonene disponerer areal under flere av de tre forvaltningsregimene, og fordelingen mellom dem varierer mye. Seks av institusjonene har forvaltningsansvar for statlig eien-

² «Instruks om avhending av statlig eiendom mv.», kgl.res. 19. desember 1997.

dom (de såkalt selvforvaltende institusjonene), og for disse utgjør dette en hovedvekt av arealet de disponerer (NTNU, UiO, UiB, NMBU, UiT og NIH). For de fleste andre utgjør bygg forvaltet av Statsbygg størstedelen av arealet, med unntak av OsloMet – storbyuniversitet og Kunsthøgskolen i Oslo som i hovedsak leier av private.

Styret er ansvarlig for å disponere institusjonens ressurser på best mulig måte, herunder lokaler og utstyr som støtter opp under institusjonens samlede mål og planer. Universitets- og høyskoleloven stiller krav om at det fysiske læringsmiljøet er fullt forsvarlig ut fra en samlet vurdering av hensynet til studentenes helse, sikkerhet og velferd.

Kunnskapsdepartementet har fra 2019 stilt krav om at institusjonene skal ha utarbeidet overordnede planer for utviklingen av bygningsmassen og effektiv bruk av eksisterende og nye campuser. Slike campusutviklingsplaner eller masterplaner for eiendomsforvaltningen har normalt et femårig perspektiv og er forankret i institusjonenes styrever. Selvforvaltende institusjoner skal også ha langtidsplaner for verdibevarende vedlikehold og oppgraderinger med tilhørende årlige budsjettavsetninger.

Styring og finansiering av byggeprosjekter

Byggeprosjekter kan være alt fra mindre justeringer og tilpasninger i eksisterende bygningsmasse til store nybygg og rehabiliteringsprosjekter. Styringen og finansieringen av prosjektene skjer på ulike måter, og er avhengig av forvaltningsregimet for det aktuelle arealet:

- i. *Prosjekter i egen regi.* Dette er byggeprosjekter som de selvforvaltende institusjonene gjennomfører og finansierer på egen hånd innenfor gjeldende budsjettamme.
- ii. *Brukerfinansierte byggeprosjekter.* Dette er byggeprosjekter innenfor husleieordningen som gjennomføres av Statsbygg på oppdrag fra en institusjon. Institusjonen forplikter seg til å dekke husleien som følger av prosjektet, innenfor gjeldende budsjettamme. Brukerfinansierte prosjekter ble tidligere kalt *kurantprosjekter*.
- iii. *Ordinære byggeprosjekter.* Ordinære byggeprosjekter finansieres over statsbudsjettet etter at Stortinget vedtar kostnadsrammen³ og bevilger midler i tråd med denne. Statsbygg har normalt rollen som byggherre og ansvaret for å gjennomføre prosjektene. Ferdigstilte bygg fra ordinære prosjekter kan forvaltes av Statsbygg og inngå i statens husleieordning, eller forvaltes av institusjonen selv. Ved ordinære byggeprosjekter får institusjonen økt sine rammer med inntil

75 pst. av den årlige husleien (husleiekompensasjon). For nybygg utenfor husleieordningen må institusjonen dekke kostnader til eiendomsforvaltningen, inkludert drift og vedlikehold, innenfor gjeldende budsjettammer.

- iv. *Universitetsarealer i sykehus.* Prinsipper for planlegging, bygging og finansiering av universitetsarealer i nye sykehusbygg ble presentert i Prop. 1 S (2017–2018) for Helse- og omsorgsdepartementet og er gjeldende fra 2018. Disse prinsippene innebærer at de regionale helseforetakene som hovedregel eier arealene, mens universitetene leier dem.
- v. *Prosjekter i samarbeid med private utleiere.* Universiteter og høyskoler kan også realisere prosjekter i samarbeid med private aktører. Institusjonene inngår i slike tilfeller leieavtale med private aktører på kommersielle vilkår. Dette finansieres normalt innenfor gjeldende budsjettammer, men det kan være aktuelt med husleiekompensasjon.

Ved behov for bygg og arealer utover et visst omfang, melder institusjonene det inn som en sak til Kunnskapsdepartementet. Institusjonene har selv et ansvar for å utrede sakene i tråd med gjeldende instruks og regelverk. Visse instruks gjelder særlig for byggesaker og arealplanlegging.⁴ I tillegg gjelder generelle instruks, som utredningsinstruksen og særskilte krav for store investeringsprosjekter i staten.⁵ Utredningen skal alltid vurdere mer effektiv utnyttelse og endringer i eksisterende lokaler som et alternativ til nybygg og flere ulike løsninger.

Avhengig av prosjekttype og omfang stilles det ulike krav til beslutninger på departements- eller

³ I prosjekteringen av byggeprosjekter lages det ulike anslag for de samlede investeringskostnadene. Anslagene betegnes med en grad av usikkerhet. Styringsrammen for prosjektet, som er det byggherren er forventet å holde seg innenfor, fastsettes til kostnadsanslaget P50, som betyr at det er anslått en sannsynlighet på 50 pst. for at sluttkostnaden ikke overskrider anslaget. Kostnadsrammen som Stortinget foreslås å vedta, fastsettes til kostnadsanslaget P85, og differansen mellom de to rammene omtales som *usikkerhetsavsetningen*.

⁴ «Instruks om håndtering av bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor», kgl.res. 13. januar 2017.
«Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging», kgl.res. 26. september 2014.
«Retningslinjer for behandling av statlige byggeprosjekter der husleien dekkes innenfor gjeldende budsjettammer», rundskriv H-11/14, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014.

⁵ «Instruks om utredning av statlige tiltak», kgl.res. 19. februar 2016.
«Statens prosjektmodell: Krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring av store investeringsprosjekter i staten», rundskriv R-108/19, Finansdepartementet, 2019.

Tabell 2.1 Beslutningsprosesser i større statlige byggesaker

Prosjekttype og terskelverdi	Beslutningsprosess
Brukerfinansierte byggeprosjekter med styringsramme på minst 50 mill. kroner.	Kunnskapsdepartementet forelegger prosjektet for Kommunal- og moderniseringsdepartementet for godkjenning.
Brukerfinansierte byggeprosjekter med styringsramme på minst 100 mill. kroner.	Besluttes av regjeringen.
Avtaler med private utleiende med framtidige leieforpliktelser på minst 100 mill. kroner	Kunnskapsdepartementet forelegger saken for Kommunal- og moderniseringsdepartementet for uttalelse. Kunnskapsdepartementet gir eventuell fullmakt til å inngå leieavtale.
Ordinære byggeprosjekter med anslått kostnadsramme på minst 300 mill. kroner.	Krav om avklaringsfase etter Kunnskapsdepartementets beslutning om konseptvalg, hvor byggherren (Statsbygg) utarbeider en rapport som skal gi grunnlag for beslutning om oppstart av forprosjekt (OFP). Kommunal- og moderniseringsdepartementet må godkjenne rapporten eller saken forelegges regjeringen. Etter forprosjektet tar regjeringen beslutning om oppstart av byggeprosjektet og ev. forslag om startbevilgning og kostnadsramme til Stortinget.
Prosjekter, inklusive leieavtaler med private utleiende, med anslått kostnadsramme på minst 1000 mill. kroner.	Statens prosjektmodell, som forvaltes av Finansdepartementet, benyttes. Krav om konseptvalgutredning og ekstern kvalitetssikring av denne (KS1), før regjeringsbeslutning om konseptvalg. Avklaringsfase med regjeringsbeslutning om oppstart av forprosjekt. Krav om ekstern kvalitetssikring av forprosjektet (KS2) før regjeringsbeslutning om oppstart av byggeprosjektet og Stortinget ev. forelegges forslag om startbevilgning og kostnadsramme.

regjeringsnivå eller særskilt bevilgning fra Stortinget, jf. tabell 2.1. I store byggeprosjekter hvor Kunnskapsdepartementet er oppdragsgivende departement, oppretter departementet prosjektråd. Prosjektrådet er et rådgivende organ. Blant annet gjennom å utarbeide mandat fastsetter Kunnskapsdepartementet hvordan prosjektet skal være organisert med roller og ansvar. I prosjekter i egen regi, brukerfinansierte prosjekter og mindre leiesaker er Kunnskapsdepartementet normalt ikke tungt involvert i gjennomføringen og styringen av prosjektene.

2.2 Styring av universiteter og høyskoler

2.2.1 Universitets- og høyskoleloven med forskrifter

Særregler for universiteter og høyskoler finnes i universitets- og høyskoleloven med forskrifter. Universitets- og høyskoleloven er nylig gjennomgått i

NOU 2020: 3 *Ny lov om universiteter og høyskoler*, og regjeringen følger den opp med en lovproposisjon med forslag til endringer i loven våren 2021.

Loven inneholder både bestemmelser som fastsetter rammer for institusjonenes handlingsfrihet, og bestemmelser som innskrenker departementets styringsmuligheter. Den lovfestede faglige friheten utvider handlingsrommet i forhold til det som normalt gjelder statlige organer. Noen av reglene gjelder organiseringen av institusjonene, ansettelse og styrets og rektors oppgaver o.l. De fleste av de mest spesifikke reglene gjelder utdanningsvirksomheten og studenters rettigheter og plikter, hvor det er størst behov for både å sikre studentenes rettsstilling og interesser og å ivareta hensynet til et enhetlig, nasjonalt utdanningssystem.

Til sammen er mer enn 200 forskrifter hjemlet i universitets- og høyskoleloven.⁶ Av disse er 72

⁶ Se oversikt over forskrifter fastsatt av Kunnskapsdepartementet med hjemmel i universitets- og høyskoleloven i NOU 2020: 3 *Ny lov om universiteter og høyskoler*.

fastsatt av departementet eller av Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT), mens de øvrige er lokale forskrifter fastsatt av institusjonene. Av forskriftene fastsatt av departementet er 17 generelle forskrifter, mens 55 er forskrifter om rammeplaner og retningslinjer for rammeplanstyrte utdanninger.

Faglig frihet og ansvar

En viktig del av regelverket er bestemmelsene som sikrer den faglige friheten ved institusjonene. På den ene siden sikres institusjonene fra instruksjon på visse områder ved at de ikke kan gis pålegg om læreinnholdet i undervisningen, innholdet i forskningen eller individuelle ansettelser. Dette avskjærer departementet instruksjonsmyndighet over de statlige lærestedene, og gir institusjonene en friere stilling enn statlige organer generelt. Bestemmelsen gjelder også pålegg fra eiere av private institusjoner eller oppdragsgivere.

På den andre siden pålegges institusjonene å selv fremme og verne den akademiske friheten. Dette må ses i sammenheng med bestemmelsene som gir de ansatte frihet i undervisnings- og forskningsvirksomheten, blant annet retten til å velge emne og metode og retten til å offentliggjøre resultater.

Der institusjonene og de ansatte har frihet, har de også ansvar. Institusjonene har ansvar for å sikre et høyt faglig nivå og at anerkjente vitenskapelige og pedagogiske prinsipper overholdes. Samtidig motsvares retten til offentliggjøring også av en plikt til åpenhet om forskningsgrunnlaget og -resultatene.

Organisering og ledelse ved institusjonene

Loven fastsetter overordnede rammer for hvordan institusjonene skal være organisert. Alle de statlige institusjonene skal ledes av et styre som det øverste organet. Styrets oppgaver og ansvar er felles for alle institusjoner, både statlige og private. Dette inkluderer ansvaret for å fastsette mål og resultatkrav, disponere økonomiske ressurser og eiendom, legge planer for den faglige virksomheten og den faglige utviklingen og gi instruks for og føre tilsyn med den daglige ledelsen.

Loven åpner for to modeller for organisering av den øverste ledelsen. Hovedmodellen er at institusjonene har eksternt styreleder som er utpekt av departementet, og rektor som er ansatt av styret, men institusjonene kan selv ved styrevedtak velge en modell med valgt rektor. Ansatt rektor er daglig leder for både den faglige og den

administrative virksomheten og er sekretær for styret. En institusjon med valgt rektor skal ha en administrerende direktør som er sekretær for styret og øverste leder for den administrative virksomheten, mens rektoren da har det overordnede ansvaret for virksomheten på styrets vegne. Modellen med valgt rektor og en egen øverste administrativ leder kalles ofte for delt ledelse, i motsetning til såkalt enhetlig ledelse.

Utgangspunktet i loven er at styret har elleve medlemmer fordelt på ulike grupper (fire ansatte i undervisnings- og forskerstilling, én teknisk/administrativt ansatt, to studenter og fire eksterne), men institusjonen kan ved styrevedtak fastsette hvilken sammensetning styret skal ha. Loven stiller krav om at studenter og ansatte skal være tilfredsstillende representert, og at ingen av gruppene av interne medlemmer kan ha flertall alene. De eksterne medlemmene kan ha flertall, men et vedtak om en slik sammensetning krever et flertall på minst to tredeler. Departementet har utgitt en veileder om rammer for arbeidet til styrene ved universiteter og høyskoler.⁷

Utover organiseringen av ledelsen fastsetter styret selv den interne organiseringen ved institusjonen. Studentene skal ha minst 20 prosent av medlemmene i kollegiale organ med beslutningsmyndighet. At studentene er representert i de styrende organene, i tillegg til de ansatte, er et uttrykk for at studentene i høyere utdanning ikke bare er mottakere av en tjeneste, men inngår i det faglige felleskapet som er definerende for en høyere utdanningsinstitusjon.

Noen utvalg er pålagt gjennom lov eller av departementet. Loven krever at alle institusjonene (også private) har et læringsmiljøutvalg, som skal ha like mange representanter fra studentene som fra institusjonen. Utvalget skal årlig rapportere til styret om arbeidet med læringsmiljøet og delta i planleggingen av læringsmiljøtiltak, og kan gi uttalelser om klager på læringsmiljøet. Gjennom instruksjon har departementet også siden 2011 pålagt institusjonene å ha et Råd for samarbeid med arbeidslivet. Studentene og arbeidslivets parter skal være representert, men ellers er det opp til institusjonene å bestemme hvordan rådet skal være organisert.

Rammer for den faglige virksomheten

Den faglige virksomheten styres på flere ulike måter gjennom regelverket, blant annet gjennom

⁷ «Rammer for arbeidet til styrene for universiteter og høyskoler», Kunnskapsdepartementet, 2019.

fullmakter til å akkreditere utdanningstilbud og tilby grader, krav til intern kvalitetssikring av utdanningstilbud, og regler som gir rettigheter til studenter og ansatte. Utover reglene som gjelder vitenskapelige stillinger, er de fleste reglene knyttet til utdanningsområdet og spørsmål som opp- tak, læringsmiljø, utdanningsplan, eksamen og vit- nemål, studentombud osv.

Det nasjonale kvalifikasjonsrammeverket for livslang læring (NKR) er en nivådelt beskrivelse av alle kvalifikasjonene i det formelle utdannings- systemet. Hvert nivå er henvist til det tilsvarende nivået i det felleseuropeiske rammeverket (EQF), som gjør det lettere å sammenligne kvalifikasjo- ner mellom land. Grader fra høyere utdanning er innplassert i tre nivåer i rammeverket, hvor de vanligste gradene i hvert nivå er bachelor, master og ph.d. De to øverste nivåene omtales som høyere grads nivå.

Akkreditering er et vilkår for å kunne tilby høyere utdanning, og innebærer en faglig bedøm- ming av om en institusjon eller et utdanningstil- bud oppfyller bestemte kriterier gitt av departe- mentet og NOKUT. Institusjonene har ulike full- makter til selv å akkreditere studietilbudene sine avhengig av hvilken kategori de tilhører. Universi- tetene har fullmakt til å akkreditere utdanningstil- budene sine på alle nivåer og fagområder, men det er forutsatt at de er i dialog med NOKUT før de etablerer tilbud på høyere grads nivå innenfor helt nye fagområder. Høyskolene må søke NOKUT om akkreditering av tilbud på høyere grads nivå innenfor fagområder hvor de ikke allerede kan til- dele grader på doktorgradsnivå. Hvilke grader de enkelte institusjonene kan tildele, er fastsatt av regjeringen gjennom forskrift om grader og yrkesutdanninger, beskyttet tittel og normert stu- dietid ved universiteter og høyskoler (gradsforskriften).

Utover kvalitetssikringen gjennom akkredite- ringskravene stiller regelverket krav om at institu- sjonene skal ha et tilfredsstillende internt system for kvalitetssikring, som også skal videreutvikle kvaliteten i utdanningene. Akkrediteringskrite- riene, nærmere krav til det systematiske kvalitets- arbeidet og beskrivelser av NOKUTs oppgaver med akkreditering og tilsyn er fastsatt i forskrifter. Departementet har fastsatt forskrift om kvalitets- sikring og kvalitetsutvikling i høyere utdanning og fagskoleutdanning (studiekvalitetsforskriften) og NOKUT har fastsatt forskrift om tilsyn med utdanningskvaliteten i høyere utdanning (studie- tilsynsforskriften).

Utover det som følger generelt for stats- ansatte, er ansettelser til vitenskapelige stillinger

regulert i universitets- og høyskoleloven og de til- hørende forskriftene, som beskriver de formelle rammene rundt utlysnings- og ansettelsesproses- sene og regulerer adgangen til å ansette i midler- tidige åremålsstillinger. Forskriftene om ansettel- sesvilkår for visse midlertidige rekrutterings- og kvalifiseringsstillinger (som postdoktor og stipen- diat) regulerer lengden på åremålene, formålene med stillingene, kriterier for ansettelse og planer for gjennomføring av åremålsperiodene. Forskrift om ansettelse og opprykk beskriver kriteriene for ansettelse og kriteriene og framgangsmåten for opprykk, for eksempel fra førsteamanuensis til professor. Institusjonene kan fastsette ytterligere krav for de ulike stillingstypene utover forskriften.

Særskilt om rammeplanstyrte utdanninger

Med hjemmel i universitets- og høyskoleloven fastsetter Kunnskapsdepartementet rammepla- ner for en rekke profesjonsutdanninger gjennom forskrift. I tillegg har det blitt utarbeidet nasjonale retningslinjer for flere av utdanningene. For helse- og sosialfagene er de nasjonale retningslinjene fastsatt av departementet gjennom forskrift, mens øvrige nasjonale retningslinjer er fastsatt av fagut- valg i Universitets- og høyskolerådet (UHR).

Rammeplanene skal ivareta en nasjonal sam- ordning av innholdet i utdanningene og at arbeids- livets behov for kompetanse dekkes. Ramme- planene angir en overordnet ramme for det faglige innholdet i utdanningene og krav til organise- ringen, som bruk av praksisstudier. Det fastsettes rammeplaner for utdanninger der det er viktig å sikre at de uteksaminerte kandidatene har en fel- les sluttkompetanse på tvers av ulike læresteder, og at innholdet i utdanningen er tilpasset arbeids- livets kompetansebehov. Fullførte helseutdanni- ger fra et norsk lærested gir for eksempel rett til autorisasjon som helsepersonell, og utdanningene må dermed sikre at kandidatene har den kompe- tansen som helsetjenestene forutsetter.

Departementet bruker også andre styrings- virkemidler overfor disse utdanningene, se tabell 2.2. Gjennom universitets- og høyskoleloven har departementet hjemmel til å fastsette spesielle opptakskrav for enkeltutdanninger eller fagområ- der når hensynet til gjennomføringen av studiene gjør dette nødvendig. Blant profesjonsutdanni- gene har utdanning som grunnskolelærer, lektor og sykepleier nasjonalt fastsatte opptakskrav for karakterer i norsk og matematikk og for skole- poeng (karaktergjennomsnitt pluss visse tilleggs- poeng). Departementet har også hjemmel til å bestemme at det skal avholdes obligatoriske

Tabell 2.2 Nasjonale styringsvirkemidler i ulike profesjonsutdanninger

	Lærer- utdanningene	Sykepleier- utdanning	Andre helse- og sosialfag- utdanninger	Ingeniør- utdanning	Regnskap og revisjon
Kandidatmåltall	✓	✓	✓		
Nasjonale karakterkrav	✓	✓			
Nasjonal deleksamen	✓	✓			
Rammeplan / nasjonale retningslinjer fastsatt av departementet	✓	✓	✓	✓	✓ ¹
Nasjonale retningslinjer fastsatt av UHR	✓			✓	

¹ Rammeplanen for bachelor i regnskap og revisjon er under utfasing.

nasjonale deksamener i enkelte emner. I 2020 ble det avholdt nasjonal deleksamen i matematikk for grunnskolelærerutdanningene og i anatomi, fysiologi og biokjemi i sykepleierutdanningen.

Kandidatmåltallene er et minstekrav til hvor mange kandidater lærestedene er forventet å uteksaminere fra ulike utdanninger per år. Kravene er fastsatt av departementet i tildelingsbrevet til de statlige institusjonene gjennom den generelle instruksjonsmyndigheten, og som en forutsetning for tilskuddet i tilskuddsbrevet til de private.

Lov om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner gjennomfører i norsk rett europaparlaments- og rådskonferansen 2005/36/EF om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner med senere endringer (yrkeskvalifikasjonsdirektivet). Direktivet inneholder harmoniserte minimumskrav til utdanning for enkelte yrker (lege, tannlege, sykepleier, jordmor, provisorfarmasøyt, veterinær og arkitekt). Kravene i direktivet gjelder forhold som blant annet utdanningenes varighet, obligatoriske fag og praksisstudier. I Norge er alle disse yrkene lovregulert, unntatt arkitekt. Arkitektutdanningene ved de tre lærestedene i Norge som tilbyr dette, tilfredsstiller kravene i direktivet.

2.2.2 Finansiering

Universitetene og høyskolene i Norge er i all hovedsak offentlig finansiert. I 2019 var 91 pst. av driftsinntektene til lærestedene under Kunnskapsdepartementet fra offentlige kilder. Av disse inntektene kom 86 pst. gjennom direkte bevilgninger, og av bevilgningene utgjør rammebevilgningen 99 pst. For alle institusjonene utgjør altså ramme-

bevilgningen størstedelen av finansieringen, men den bestemte fordelingen på finansieringskilder varierer mye. I det ene ytterpunktet kommer tilnærmet alle inntektene fra rammebevilgningen, mens i det andre utgjør den to tredjedeler av inntektene. Fordelingen mellom ulike inntektskilder er i all hovedsak stabil over tid. Tabell 2.3 viser både fordelingen for institusjonene totalt og spredningen i fordelingen blant institusjonene i løpet av 2015–2019.

Rammebevilgningen

Strategisk handlingsrom

Rammebevilgningen er den tildelingen universitetene og høyskolene mottar fra Kunnskapsdepartementet under kap. 260, post 50 i statsbudsjettet. Tildelingen er i hovedsak en rammefinansiering som gir institusjonene et stort handlingsrom til å disponere ressursene for å nå de overordnede målene best mulig. Departementet har blant annet ikke fordelt tildelingen mellom formålene utdanning og forskning.

Handlingsrommet er imidlertid begrenset på noen punkter. I enkelte tilfeller blir budsjettøkninger øremerket til konkrete formål. For tildelinger uten noen bestemt tidsavgrensning blir øremerkingen som regel bare formelt uttrykt i tildelingsbrevet hvor budsjettøkningen legges inn i rammebevilgningen. Som regel er det forventet fra både departementets og institusjonens side at aktiviteten videreføres også i påfølgende år uten at det gis formelle pålegg. Det er samtidig klart at departementet ikke forventer at alle slike øremerkinger skal anses som bundet for evig. Det kan dermed ikke gis et nøyaktig tall på hvor stor del av bevilg-

Tabell 2.3 Inntekter for statlige universiteter og høyskoler, etter kilde. Mill. kroner og prosent av driftsinntekter

	2019		2015–2019			
	Totalt		Totalt	Per institusjon		
	Mill. kr	Pst.	Pst.	Min.	Median	Maks.
Inntekt fra bevilgninger	35 757	77,9	78,7	67,6	86,8	99,4
Norges forskningsråd	3 578	7,8	7,5	-	2,5	13,5
Andre offentlige bidragsinntekter	1 982	4,3	3,9	0,0	3,3	8,4
EU-inntekter	689	1,5	1,3	-	0,4	2,5
Andre bidragsinntekter	752	1,6	1,7	-	0,8	5,8
Offentlige oppdragsinntekter	481	1,0	1,0	-	0,6	4,1
Andre oppdragsinntekter	329	0,7	0,7	-	0,5	3,0
Andre inntekter	2 340	5,1	5,2	0,1	3,6	11,1

ningene som er bundet av slike eksplisitte øremerkinger, men omfanget er begrenset.

De største begrensningene i handlingsrommet for rammebevilgningen er knyttet til eksplisitte eller implisitte forventninger til resultatene som skal oppnås. For utdanninger med kandidatmåltall (lærer- og helseutdanninger) legger ikke departementet detaljerte føringer på hvilke beløp som skal brukes, men det forventes at institusjonene ikke uteksaminerer færre kandidater enn måltallet, som utgjør et minimumskrav. Ved tildelinger som skal gi økt utdanningskapasitet forventes det at aktiviteten målt i gjennomførte studiepoeng øker, og ved tildelinger til rekrutteringsstillinger forventes det flere avlagte doktorgrader og personer i postdoktorstillinger. Slike eksplisitte forventninger legger begrensninger på institusjonenes handlingsrom til å disponere ressursene. Siden institusjonene har handlingsrom til å bestemme akkurat hvordan disse forventningene nås, kan begrensningene ikke uttrykkes nøyaktig i kroner og øre, men de vil for noen institusjoner utgjøre en betydelig del. For enkelte institusjoner vil for eksempel studenter på utdanninger med kandidatmåltall utgjøre en stor del av studentmassen og institusjonen har dermed begrensede muligheter til å omprioritere innenfor rammen.

I løpet av perioden 2001–2004 ble alle de statlige lærestedene nettobudsjetterte. Det innebærer at de har unntak fra bruttoprinsippet i bevilgningsreglementet om at utgifter og inntekter bevilges hver for seg, og de får i stedet bevilget en netto utgiftsramme. De kan dermed selv disponere alle inntekter utover dette, og slik påvirke omfanget av

egen virksomhet utover det som finansieres av bevilgninger over statsbudsjettet. De kan også overføre ubrukte midler til neste år (avsetninger). De nettobudsjetterte organene omtales som forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Sammenlignet med ordinære, bruttobudsjetterte forvaltningsorganer gir det institusjonene større fleksibilitet til å utnytte eksterne finansieringskilder, til å fordele mellom drift og investeringer og til å planlegge over flere år.

I 2020 fastsatte Kunnskapsdepartementet et regelverk for avsetningene ved universiteter og høyskoler, jf. Prop. 1 S (2020–2021). Avsetninger til investeringer har ingen beløpsgrense, men skal knyttes til konkrete planlagte investeringer med beløp og årstall. Fra 2022 vil avsetninger til andre formål som overstiger fem prosent av årets bevilgning fra Kunnskapsdepartementet som hovedregel føres tilbake til statskassen.

Fastsetting av rammebevilgningen

Rammebevilgningen til hver institusjon fastsettes med utgangspunkt i tildelingen for saldert budsjett for året før, og med endringer lagt til denne. Siden innføringen av finansieringssystemet i 2002, jf. St.prp. nr. 1 (2001–2002), har endringene vært av to typer: på den ene siden har man den resultatbaserte uttellingen og på den andre har man andre budsjettendringer som følge av nye eller økte satsinger og innsparinger. Den resultatbaserte uttellingen beregnes på bakgrunn av resultatendringene på indikatorene i systemet, kombinert med de forhåndsbestemte satsene for

indikatorene. Det har vært gjort noen endringer i utvalget av indikatorer og satser for den resultatbaserte uttellingen, men hovedtrekkene har vært stabile, og det har gått flere år mellom de større endringene (2006 og 2017). Grunnlaget for fastsettingen av den resultatbaserte uttellingen har dermed som regel vært kjent for institusjonene på forhånd. Innretningen av det resultatbaserte systemet spesifiseres av departementet i den årlige orienteringen om statsbudsjettet for universiteter og høyskoler (kalt *Blått hefte*).⁸ Dette inkluderer satsene og resultatgrunnlaget for den faktiske uttellingen i et budsjettår, og dataspesifikasjonene for kommende år.

Av andre typer budsjettendringer har de mest omfattende vært økte bevilgninger til utdanningskapasitet (studieplasser) og flere stipendiat- og postdoktorstillinger (rekrutteringsstillinger). Andre typer budsjettendringer har gjeldt utstyrsmidler, husleiemidler for nye bygg og mer eller mindre generelle styrkinger av bevilgningen eller nye midler til konkrete tiltak ved enkeltinstitusjoner. Siden 2015 har det blitt lagt inn årlige reduksjoner som følge av avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen. For 2021 utgjorde dette 0,6 pst. av bevilgningen.

Grunnlaget for fastsettingen av andre budsjettendringer enn den resultatbaserte uttellingen varierer naturlig fra sak til sak. Et fåtall har utgangspunkt i konkrete behov eller satsinger som bare finnes ved enkeltinstitusjoner, for eksempel knyttet til et nytt bygg. For de vanligste endringene, som økt kapasitet i utdanning og forskning, er grunnlaget som regel formulert ut fra et behov på nasjonalt nivå. Midlene fordeles så på institusjonene ut fra visse kriterier eller pro rata. Disse kriteriene er ikke kunngjort i forkant og varierer over tid og fra tildeling til tildeling. Fordelingsgrunnlaget kan kombinere objektive kriterier med politisk skjønn. Skjønnsvurderinger, for eksempel av hvilke fagområder som skal prioriteres, bygger i sin tur ofte på gjennomførte analyser av behov i samfunnet, men uten at det er noen direkte forhold mellom disse datakildene og de konkrete budsjettendringene. I fordelingen av midler til studieplasser har det inngått kriterier som søkertall og kapasitet (inkludert praksisplasser) innenfor prioriterte fagområder og gjennomføring av tidligere tildelinger.

Institusjonene gir sine innspill til statsbudsjettet i et samlet, styrebehandlet forslag med frist 1. november to år før budsjettåret. Disse satsings-

forslagene inngår i grunnlaget for departementets vurderinger og forslag i budsjettprosessen.

Annen statlig finansiering

Den statlige finansieringen utenom rammebevilgningen kan deles inn i to hovedtyper:

- øremerkede bevilgninger til forskning og høyere utdanning gjennom programmer o.l. (som Norges forskningsråd, regionale forskningsfond, Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høyere utdanning, og Kompetanse Norge)
- bidrags- og oppdragsinntekter fra statlige organer generelt

Førstnevnte inngår som en del av den nasjonale politikken for forskning og høyere utdanning. Kunnskapsdepartementet har et koordineringsansvar for denne finansieringen, og er også den største finansieringskilden. Investeringer i universitets- og høyskolebygg gjennom Statsbygg kan også regnes til denne kategorien, men i motsetning til de andre tilskuddene som forvaltes i underliggende etater e.l., besluttet store bygg- og infrastrukturinvesteringer enkeltvis i departementene, regjeringen og Stortinget.

Den andre typen finansiering besluttet i de enkelte statlige organene, og har ingen sentral koordinering. Eksempler på slik finansiering kan være konkrete forsknings- eller konsulentoppdrag, finansiering av videreutdanninger, eller finansiering fra programmer som ikke er avgrenset til høyere utdanning eller forskning (f.eks. fra Digitaliseringsdirektoratet).

Finansiering fra EUs programmer for forskning, innovasjon og utdanning regnes ikke sammen med den nasjonale statlige finansieringen i statistikken siden midlene i siste instans kommer fra Europakommisjonen. Men siden Norge betaler høye kontingenter for å delta i disse programmene, er de indirekte viktige kanaler også for den norske finansieringen, og inngår som et viktig element i den nasjonale politikken for forskning og høyere utdanning.

De nasjonale forskningsprogrammene og også EUs forskningsprogrammer er ikke avgrenset til universiteter og høyskoler, og tildelinger fra disse skjer dermed i konkurranse med andre sektorer, som forskningsinstitutter og næringsliv. Programmer for høyere utdanning er naturlig avgrenset til universiteter og høyskoler, men det finnes en viss konkurranse med fagskoler om tilskuddene gjennom Kompetanse Norge.

⁸ http://www.regjeringen.no/orientering_statsbudsjettet_uh

Tabell 2.4 Universitets- og høyskolesektorens deltakelse i utvalgte kategorier av virkemidler i Norges forskningsråd. Tilslagsrate og andel basert på totalt innvilgede beløp for søknader i perioden 2015–2019. Prosent.

	Tilslagsrate totalt	Tilslagsrate for UH-sektor	UH-sektorens andel av ordningens innvilgede beløp	Ordningens andel av UH-sektorens innvilgede beløp
Store programmer	22	19	38	22
Handlingsrettede programmer	16	16	51	17
Brukerstyrte innovasjonsprogrammer	30	27	11	4
Grunnforskningsprogrammer	20	21	86	4
Fri prosjektstøtte	10	10	78	25
Senterordninger	19	17	69	18
Infrastruktur	17	16	49	6

Mens rammebevilgningen er fordelt på institusjonene av departementet, men i liten grad rettet mot spesifikke formål, er det omvendt for finansieringen gjennom programmer i Forskningsrådet mv. For disse har myndighetene angitt noen overordnede formål, men ikke fordelingen på institusjoner. Fordelingen avhenger av hva institusjonene velger å søke på, og av kvaliteten på søknadene.

Tabell 2.4 viser hvordan universitets- og høyskolesektorens deltakelse har vært fordelt på ulike kategorier av programmer i Forskningsrådet for søknader levert i perioden 2015–2019. Ordningene for Fri prosjektstøtte (FRIPRO) og for infrastruktur er ikke avgrenset til bestemte fag- eller temaområder, og det samme gjelder de største senterordningene (rettet mot fremragende forskning og forskningsdrevet innovasjon). Disse ordningene er avgrenset etter prosjekttype og -størrelse og av det generelle formålet (utelukkende forskning av høy kvalitet eller også innovasjonspotensial). Til sammen er nesten halvparten av sektorens samlede tildeling i innvilgede søknader innenfor disse ordningene, mens den andre halvparten er i tematisk avgrensede programmer.

Universiteter og høyskoler er mottaker av hovedvekten av midlene innfor FRIPRO og senterordningene. Innenfor de tematisk avgrensede programmene varierer sektorens deltakelse etter type program. Sektoren står for en lav andel innenfor de brukerstyrte innovasjonsprogrammene, som i hovedsak er rettet mot næringslivet, men har en høy andel innenfor de mer grunnforskningsorienterte programmene (som programmer for kjerneforskning, romforskning og

Samfunnsutviklingens kulturelle forutsetninger). Innenfor de handlingsrettede programmene (innenfor temaer som helse, utdanning, velferd og miljø) mottar universiteter og høyskoler omtrent halvparten av midlene, og en noe mindre andel innenfor de såkalte Store programmene (på områder som muliggjørende teknologier, energi, helse, klima og havbruk).

Tilslagsraten er målt som det samlede beløpet i innvilgede søknader som andel av det samlede omsøkte beløpet. I tabell 2.4 er tilslagsraten vist for alle søknader i kategorien og særskilt bare for universitetene og høyskolenes søknader. Tilslagsraten er rundt ti prosent for FRIPRO, og i underkant av tjue prosent for senterordningene samlet. Senterordningene innebærer et betydelig høyere beløp per søknad enn programmene som inneholder prosjektstøtte. Tilslagsraten er generelt høyere i de tematiske programmene.

Andre finansieringskilder

Utover den statlige finansieringen kan institusjonene hente finansiering til prosjekter fra kommuner og fylkeskommuner, næringsliv og organisasjoner, og fra kilder i utlandet. Det skilles mellom oppdragsfinansiert aktivitet, hvor en oppdragsgiver har krav på en motytelse fra institusjonen mot betaling, og bidragsfinansiert aktivitet, hvor det inngås avtale om støtte til prosjekter, men uten at resultatene tilfaller støttegiveren. De siste fem årene har kommuner og fylkeskommuner bidratt med 3 pst. av de samlede bidragsinntektene, og 10 pst. av oppdragsinntektene. Fra private kilder i Norge (næringsliv, stiftelser og organisasjoner)

Tabell 2.5 Statlige universiteter og høyskoler, etter antall registrerte studenter og antall studiesteder

	1 studiested	2–3 studiesteder	5 studiesteder eller flere
18 100–42 400 studenter	– Universitetet i Oslo – Universitetet i Bergen	– Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet – OsloMet – storbyuniversitetet	– Universitetet i Sørøst-Norge
11 500–17 200 studenter	– Universitetet i Stavanger	– Universitetet i Agder	– Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet – Høgskulen på Vestlandet – Høgskolen i Innlandet – Nord universitet
3 000–7 300 studenter	– Norges miljø- og biovitenskapelige universitet – Høgskulen i Volda	– Høgskolen i Østfold – Norges handelshøyskole – Høgskolen i Molde, vitenskapelig høyskole i logistikk	
100–1 200 studenter	– Norges idrettshøgskole – Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo – Norges musikkhøgskole – Kunsthøgskolen i Oslo – Samisk høyskole		

var andelene 11 pst. og 26 pst. Denne fordelingen varierer mye mellom institusjonene.

Videre kan institusjonene motta andre inntekter fra salg og gaver. Salgsinntekter omfatter egenbetaling fra kursdeltakere og studenter, salg av eiendom og utstyr, pasient- og museumsinntekter, laboratorietjenester mv.

2.2.3 Organisering av universitets- og høyskolesektoren

Regjeringen har ansvaret for at universitets- og høyskolesektoren er organisert i en struktur av institusjoner som samlet dekker landets behov på en hensiktsmessig måte. Det er i dag 21 statlige universiteter og høyskoler under Kunnskapsdepartementet. Institusjonene er svært forskjellige langs flere akser: størrelse – både i form av ansatte, studenter og geografisk utstrekning – faglig profil, forholdet mellom utdanning, forskning og utviklingsarbeid og forholdet mellom gradsnivåene i studieporteføljen.

For de fleste av disse kjennemerkene er institusjonene spredt langs et kontinuum, og ikke oppdelt i klart ulike kategorier. Målt i antall studenter

fordeler institusjonene seg fra Samisk høyskole, med under 150 studenter, til Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet med over 40 000. Tabell 2.5 illustrerer to aspekter ved denne mangfoldigheten gjennom å gruppere institusjonene både etter antall studenter og antall studiesteder.

Profilen til institusjonene er i svært liten grad formelt styrt av Kunnskapsdepartementet. Dagens forventninger til hver av institusjonens faglige og geografiske profil er i liten grad gjort eksplisitte, men følger implisitt av historikken av styringssignaler fra institusjonens opprettelse og av strategiske beslutninger fattet av institusjonene selv.

Regjeringen iverksatte i 2016 og 2017 en strukturreform som ble lagt fram i Meld. St. 18 (2014–2015) *Konsentrasjon for kvalitet: Strukturreform i universitets- og høyskolesektoren*. Resultatet av reformen var at antallet institusjoner under Kunnskapsdepartementet ble redusert fra 33 til dagens 21 gjennom til sammen syv sammenslåinger. Med strukturreformen ønsket regjeringen å samle ressursene på færre, men sterkere institusjoner, med tydelige faglige profiler og samtidig beholde mangfoldet i sektoren. I prosessen ble det lagt stor vekt på frivillighet og at initiativet til konkrete

sammenslåinger skulle komme fra institusjonene selv. Departementet ba alle institusjonene om å vurdere mulighetene for sammenslåinger, der det var et premiss at antall institusjoner skulle reduseres. Innenfor disse rammene fant institusjonene selv fram til de sammenslåingene som har skjedd. Reformen er gjenstand for en forskningsbasert evaluering som gjennomføres i perioden 2019–2023.

Kunnskapsdepartementets andre underliggende virksomheter

I tillegg til universitetene og høyskolene har Kunnskapsdepartementet flere andre underliggende virksomheter som inngår i den samlede styringen av universitets- og høyskolesektoren. Rollene til virksomhetene har utviklet seg over tid i takt med endringer i politikken, og det er gjort flere organisasjonsendringer de siste tiårene. Regjeringen har besluttet å slå sammen flere av dagens virksomheter til Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse med virkning 1. juli 2021 og å etablere et samlet tjenesteleveranseorgan for kunnskapssektoren 1. januar 2022. Disse organisasjonsendringene er nærmere omtalt i avsnitt 4.5.

Som forvaltningsorganer er universitetene og høyskolene direkte underlagt departementet, og etter økonomiregelverket i staten kan ikke departementets ansvar for etatsstyringen delegeres. Departementets underliggende organer har dermed ikke noen instruksjonsmyndighet overfor universitetene og høyskolene eller utgjør et nivå mellom departementet og institusjonene. Videre har alle oppgaver også overfor andre typer av institusjoner enn universiteter og høyskoler, som andre forskningsinstitusjoner eller fagskoler.

Gjennom ulike finansieringsordninger påvirker Norges forskningsråd og det kommende Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse ressursfordelingen mellom institusjonene, og har dermed innflytelse over hvilke aktiviteter som finner sted hvor. De overordnede rammene for finansieringsordningene, som formål og omfang, er i stor grad bestemt av eller i dialog med departementene, mens direktoratene har ansvar for den konkrete utformingen av ordningene og hvordan søknadene behandles. De underliggende virksomhetene disponerer også andre typer ressurser enn ren finansiering som har betydning for institusjonene, som digital infrastruktur eller digitale tjenester.

Styringsrollen til Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) er hjemlet i universitets-

og høyskoleloven, se avsnitt 2.2.1, og utøves primært gjennom oppgavene med akkreditering av institusjoner og utdanningstilbud og med å føre tilsyn med kvaliteten i høyere utdanning.

Direktoratene har også mer indirekte roller i styringen enn de konkrete oppgavene som er knyttet til finansiering eller hjemlet i lov. Både Norges forskningsråd og Direktoratet for høyere utdanning og forskning gir departementet råd, blant annet i form av innspill til strategier, som igjen kan påvirke rammebetingelsene for universitetene og høyskolene. De har også en indirekte påvirkningsmulighet gjennom ansvaret for virkemidler som gir informasjon om virksomheten og resultatene til universiteter og høyskoler, nærmere omtalt i avsnitt 2.4.

2.2.4 Styring og ledelse ved institusjonene

Som nevnt under avsnitt 2.2.1 er det styret som i henhold til universitets- og høyskoleloven er det øverste organet ved institusjonene. Det innebærer et ansvar for at den faglige virksomheten holder høy kvalitet, og for at institusjonene driver effektivt og i overenstemmelse med de lover, forskrifter og regler som gjelder og de målene som Kunnskapsdepartementet setter. Styret har dermed et stort ansvar for at institusjonen oppfyller sine forpliktelser og også utvikler seg mot de målene som settes for virksomheten. Styret kan imidlertid delegere avgjørelsesmyndigheten til andre ved institusjonene, så lenge loven ikke sier at avgjørelsen treffes av styret selv.

I praksis er mye av den daglige driften delegert fra styret til institusjonenes ledelse ved rektor og rektors ledergruppe: pro- og viserektorer, dekaner (fakultets- og avdelingsledere), direktører (administrative ledere på nivå 2) og andre ledere på nest øverste nivå. En ansatt rektor er daglig leder for institusjonens faglige og administrative virksomhet (såkalt enhetlig ledelse) og har ansvaret både for å forberede saker for styret og implementere styrets vedtak. Styret ledes da av en eksternt styreleder som er oppnevnt av departementet. En valgt rektor er også styreleder og leder institusjonen sammen med en administrativ direktør som da har det øverste ansvaret for den administrative virksomheten og fyller rollen som styrets sekretær.

Utover nivået med rektor, og eventuelt administrerende direktør, er det styret selv som fastsetter virksomhetens interne organisering på alle nivåer, jf. universitets- og høyskoleloven § 9-2. Dette innebærer at de ulike institusjonene organiserer sin faglige og administrative virksomhet på

ulike måter. De fleste institusjonene har en modell der ansvaret for den daglige virksomheten fordeles mellom rektor (og eventuelt administrerende direktør) og et visst antall pro- eller viserektorer og direktører med administrative ansvarsområder. Den faglige virksomheten organiseres i de fleste tilfeller i fakulteter, eventuelt avdelinger, som ledes av en dekan. Fakultetene er normalt inndelt ut fra fagområder, som oftest organisert i institutter under fakultetsnivået som ledes av en instituttleder. Unntaket er enkelte høyskoler, slik som for eksempel Norges handelshøyskole, som kun har instituttnivået.

Institusjonene kan selv velge om dekaner og instituttledere ansettes eller velges blant de ansatte. Modellene kan kombineres slik at det er ulik modell for de ulike nivåene eller mellom ulike fakulteter. Også her vil en ansatt leder ha både faglig og administrativt lederansvar, mens en valgt leder i noen tilfeller vil lede fakultetet sammen med en ansatt fakultetsdirektør som har det administrative lederansvaret. Enkelte institusjoner har også senterenheter utenfor «hovedmodellen» med fakulteter og institutter, der senterleder rapporterer direkte til prorektor eller rektor. Et eksempel er Senter for profesjonsstudier ved OsloMet der senterleder tilsettes av universitetsstyret og rapporterer til rektor.

Utover dette har de fleste institusjonene både fakultets- og institusjonsstyrer, eventuelt råd, og forsknings- og utdanningsutvalg på både sentralt og lokalt nivå. Disse har også i mange tilfeller fått delegert myndighet fra styret og kan for eksempel oppnevne medlemmer til innstillingsutvalg, fatte enkelte beslutninger knyttet til studier eller fastsette interne retningslinjer ved det enkelte fakultet. I tillegg kommer utvalg institusjonene er pålagt å ha, slik som et læringsmiljøutvalg, et forskningsetisk redelighetsutvalg og et råd for samarbeid med arbeidslivet.

Den interne organiseringen og styringsstrukturene ved institusjonene påvirkes av rammene som er satt i den nasjonale politikken. For eksempel har flere institusjoner gått over til modellen med ansatt rektor etter at modellene ble sidestilt i universitets- og høyskoleloven og kunne velges med alminnelig flertall fra 2016.

2.3 Kunnskapsdepartementets styringsdialog med universitetene og høyskolene

Styringsdialogen mellom Kunnskapsdepartementet og institusjonene skjer innenfor de generelle

rammene i økonomiregelverket i staten (se avsnitt 2.1.1) og spesifikke rammer som er fastlagt av departementet i samråd med institusjonene. Begrepet «styringsdialog» omfatter alle møter og dokumentutveksling av styringskarakter mellom departementet og institusjonen, men betegnelsen brukes ofte mer snevert om de elementene i dialogen som gjentas årlig. Det samme gjelder begrepet etatsstyring.

Generelle instruks

Departementet har fastsatt en virksomhets- og økonomiinstruks som angir myndighets- og ansvarsfordelingen mellom departementet og institusjonene slik den går fram av lovverket og økonomiregelverket. Instruksen fastsetter videre noen ytterligere krav til styringen, blant annet at utviklingsavtaler med institusjonene og skriftlige tilbakemeldinger fra departementet skal være en del av styringsdialogen.

De statlige universitetene og høyskolene får årlig fullmakt gjennom stortingsvedtak i budsjettbehandlingen til å opprette og delta i aksjeselskap av faglig interesse. Kunnskapsdepartementet har fastsatt retningslinjer for forvaltningen av statens eierinteresser i slike selskaper. Departementet har også fastsatt et reglement om statlige universiteters og høyskolars forpliktende samarbeid og erverv av aksjer (rundskriv F-07-13). Reglementet inneholder blant annet krav til organiseringen av bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet. Departementet har også fastsatt et regelverk for avsetningene ved universiteter og høyskoler (se avsnitt 2.2.2).

Samfunnssikkerhetsinstruksen legger til grunn at arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap skal være basert på systematisk risikostyring, og forutsetter blant annet at hvert departement gjør systematiske risiko- og sårbarhetsanalyser for sine ansvarsområder og iverksetter nødvendige risikoreduserende tiltak. Kunnskapsdepartementet har etablert et styringsdokument for samfunnssikkerhet og beredskap med krav og anbefalinger som gjelder hele departementets ansvarsområde, og egne retningslinjer om informasjonssikkerhet og personvern for underliggende virksomheter innenfor høyere utdanning og forskning.⁹ For å ivareta ansvaret

⁹ «Styringsdokument for arbeidet med samfunnssikkerhet i Kunnskapsdepartementets sektor», Kunnskapsdepartementet, 2011, sist revidert i 2018.

«Policy for informasjonssikkerhet og personvern i høyere utdanning og forskning», rundskriv F-04-20, Kunnskapsdepartementet, 2020.

for risikostyring har Kunnskapsdepartementet og Unit etablert en styringsmodell for informasjonssikkerhet og personvern med utgangspunkt i standarden ISO/IEC 27014:2013 *Governance of information security*. Modellen beskriver departementets og direktoratets ansvar og oppgaver i sektorstyringen av informasjonssikkerhet og personvern, og inngår i etatsstyringen av dette området. Videre har departementet og Unit gjort gjeldende Nasjonal sikkerhetsmyndighets rammerverk for håndtering av IKT-sikkerhetshendelser, som beskriver roller og ansvar i krisehåndtering og for eksempel gir Uninett mandat til å stenge nettilknytningen til virksomheter i krisetilfeller.

Den årlige styringsdialogen

Den faste syklusen i styringsdialogen har følgende hovedelementer:

- tildelingsbrev fra departementet (foreløpig i oktober og endelig i desember før budsjettåret)
- årsrapport fra institusjonene (mars året etter budsjettåret)
- etatsstyringsmøte (mai/juni, hovedsakelig annet hvert år for hver institusjon)
- skriftlig tilbakemelding fra departementet (juni)
- innspill fra institusjonene til neste statsbudsjett (november to år før budsjettåret)

Tildelingsbrev

På bakgrunn av Stortingets budsjettvedtak sender departementet et tildelingsbrev til styret ved hver institusjon, der departementet stiller det tildelte beløpet til disposisjon og gir de fullmakter som følger av Stortingets vedtak. I tråd med kravene i økonomiregelverket fastsetter tildelingsbrevet også overordnede mål, styringsparametere for å vurdere måloppnåelse og krav til rapporteringen.

Tildelingsbrevet er departementets viktigste kanal for å formidle forventninger og krav for budsjettåret. Føringer knyttet til den faglige aktiviteten skjer i hovedsak gjennom budsjettendringene (se avsnitt 2.2.2). Det dreier seg om endrede rammer til økt utdanningskapasitet generelt eller innenfor bestemte fagområder, midler til doktorgradsutdanning og postdoktorer (rekrutteringsstillinger) eller midler til andre typer satsinger. Alle budsjettendringene beskrives i den årlige orienteringen om statsbudsjettet for universiteter og høyskoler. Dette utgjør et foreløpig tildelingsbrev med utgangspunkt i regjeringens budsjettforslag, og legges fram samtidig med budsjettproposi-

sjonen i oktober. En revidert versjon med utgangspunkt i saldert budsjett inngår som et vedlegg til det endelige tildelingsbrevet, som vanligvis sendes i slutten av desember. Ved endrede tildelinger i løpet av året, som i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett, sendes det supplerende tildelingsbrev (i noen tilfeller omtalt som *tillegg til tildelingsbrev*).

I tillegg til de konkrete tildelingene og de fastsatte målene beskriver tildelingsbrevene prioriterte områder i regjeringens politikk mer generelt, og viser til aktuelle stortingsmeldinger, strategier o.l. Brevene inneholder også administrative føringer. Blant disse er de såkalte fellesføringene, som fastsettes av regjeringen og som inngår i tildelingsbrevene for alle statlige virksomheter. Fellesføringene varierer fra år til år, og gjelder generelle områder som personalpolitikk (for eksempel om lærlinger og rekruttering av personer med nedsatt funksjonsevne), administrativ effektivisering, IKT og offentlige data osv. Innenfor IKT-området sammenstiller det årlige Digitaliseringsrundskrivet pålegg og anbefalinger om digitalisering i offentlig sektor.¹⁰ Kunnskapsdepartementet stiller også egne administrative krav til virksomhetene innenfor sitt ansvarsområde, f.eks. knyttet til områder som samfunnsikkerhet og beredskap, informasjonssikkerhet og personvern, personalpolitikk (midlertidige stillinger, likestilling, mv.), byggforvaltning og etterlevelse av ulike typer regelverk. Utviklingsavtalen med hver institusjon inngår også som en del av det årlige tildelingsbrevet. Mål- og resultatstyringen og utviklingsavtalene er nærmere omtalt i avsnitt 4.1.

Årsrapport og annen rapportering

I tildelingsbrevet fastsetter departementet årlig krav til institusjonenes rapportering innenfor de overordnede rammene i økonomiregelverket. Årsrapporten er det mest sentrale dokumentet i rapporteringen til departementet. Årsrapporten skal gi et dekkende bilde av institusjonens resultater som gir grunnlag for å vurdere måloppnåelse og ressursbruk, og inneholde annen informasjon som er av betydning for departementets styring. Institusjonene skal også beskrive sine planer og prioriteringer framover og vurdere framtidsutsiktene i både et ettårig og et flerårig perspektiv.

Den viktigste delen av resultatrapporteringen gjelder målene og styringsparameterne som

¹⁰ «Digitaliseringsrundskrivet», rundskriv H-7/20, Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

departementet og styret har fastsatt for bruken av rammebevilgningen. Denne rapporteringen gjelder nasjonale mål og styringsparametere, utviklingsavtalen og virksomhetsmål fastsatt av styret. Resultatene skal vurderes i lys av utviklingen over tid og ambisjonene og strategien til institusjonen. Utover det som er fastsatt som styringsparametere i tildelingsbrevet, velger institusjonen selv hvilke data de vil bygge resultatrapporteringen på.

Når institusjonen har mottatt midler til konkrete øremerkede tiltak innenfor rammebevilgningen eller til prosjekter fra andre budsjettkapitler, blir de bedt om å rapportere særskilt på disse tiltakene. Mange av de administrative føringene innebærer også en egen rapportering, som krav om rapportering på regjeringens inkluderingsdugnad. Det rapporteres også på egne mål for byggeprosjekter.

En viktig del av rapporteringen skjer gjennom Database for statistikk om høgre utdanning (DBH), som drives av Norsk senter for forskningsdata (NSD). DBH har en viktig funksjon både ved å gi departementet, NOKUT og institusjonene selv styringsinformasjon, og ved å gi allmennheten statistikk om virksomheten ved universiteter og høyskoler. Statistikken publiseres på DBHs nettsider, og inngår som et viktig datagrunnlag for den offisielle statistikken om høyere utdanning som utarbeides av Statistisk sentralbyrå. DBH-rapporteringen omfatter både økonomidata til statsregnskapet og data om studietilbudet, studentene og studentenes gjennomføring av eksamener og oppnådde kvalifikasjoner.

Etatsstyringsmøte og skriftlig tilbakemelding

Et årlig etatsstyringsmøte er ikke et krav i økonomiregelverket, men er et vanlig element i styringen av mange statlige virksomheter. Kunnskapsdepartementet har etatsstyringsmøter med hver institusjon i utgangspunktet annethvert år. Fra institusjonene deltar en delegasjon som skal inkludere styreleder, en bred representasjon av styremedlemmer og styrets sekretær (rektor eller administrerende direktør). Departementet er representert ved en ekspedisjonssjef og en gruppe tilsatte fra ulike seksjoner i avdelingene med ansvar for høyere utdanning og forskning.

Møtene tar primært utgangspunkt i departementets tildelingsbrev og institusjonens årsrapport for det foregående året. I tillegg gjør departementet en analyse av resultatene ut fra andre datakilder, i hovedsak DBH og den årlige tilstandsrapporten om høyere utdanning. Depar-

tementet er særlig opptatt av den overordnede måloppnåelsen, hvilke mål og strategier institusjonen har framover, og hvordan dette bidrar til at sektoren samlet sett når sine overordnede mål. Etatsstyringsmøtene er også viktige i departementets risikostyring på områder som for eksempel økonomi, informasjonssikkerhet og personvern. Departementet gir en årlig skriftlig tilbakemelding til hver institusjon med sine vurderinger av disse temaene og med oppfølgingspunkter. For institusjonene som har hatt etatsstyringsmøte, er diskusjonene i møtet også et viktig element i vurderingene, mens tilbakemeldingene for de øvrige i hovedsak bygger på vurderinger av den skriftlige rapporteringen.

Andre møter og dokumenter

I tillegg til etatsstyringsmøtene er det utstrakt kontakt og dialog mellom departementet og universiteter og høyskoler på mange ulike arenaer. Mye av kontakten skjer på administrativt nivå, og den er gjerne basert på forespørsler fra institusjonene med spørsmål om blant annet tolkning av ulike regelverk, regnskapsføring o.l. Av denne dialogen er mye rent oppklarende og har så lite styringskarakter at det nok vil falle utenfor styringsdialogbegrepet i økonomiregelverkets forstand, men her går det ingen skarp grense. Departementet sender tertialvis ut brev med informasjon om hva som skal inngå i regnskapsrapporteringen.

Dialogen mellom departementet og institusjonene om arbeid og forventinger til utviklingsavtalene er et eksempel på dialog av styrende karakter. Dialogen om byggeprosjekter er organisert i egne løp (se avsnitt 2.1.3). Styringsmodellen for informasjonssikkerhet og personvern i høyere utdanning og forskning innebærer en del løpende oppgaver, med blant annet årlige kartleggingsmøter med sektoren i regi av Unit, skriftlige tilbakemeldinger til virksomhetene fra disse, og årlige risiko- og tilstandsvurderinger fra Unit til departementet og til sektoren.

En del av kontakten med institusjonene utenom tildelingsbrev og etatsstyringsmøter gjelder forespørsler om informasjon, gjerne knyttet til behov som er oppstått i løpet av året. Ved behov forekommer det også særskilte møter med institusjonene, også på politisk nivå. Unntakssituasjonen som følge av covid-19-pandemien er et eksempel som har nødvendiggjort tett kontakt med institusjonene, med hyppige statusrapporteringer og med flere fellesmøter med statsråden og institusjonene for å utveksle informasjon om både behov

for tiltak og politiske signaler rundt tiltakene. Det er også kontakter mellom departementet og institusjonene i uformelle sammenhenger, både på administrativt og politisk nivå. Slik personlig kontakt gir rom for en tillitsbygging som kan være effektivt både for en god politikkutvikling og for en god oppfølging av politiske signaler. En uformell dialog kan være viktig for å bygge et grunnlag for at styringen skjer smidig, men stiller høye krav til rolleforståelse og åpenhet. Kunnskapsdepartementet arrangerer Kontaktkonferansen som en årlig arena som samler lederne i hele universitets- og høyskolesektoren.

Utover den konkrete dialogen som er rettet mot én eller flere institusjoner, gir også regjeringen og departementet politiske signaler i mer allment rettede utspill som har relevans for institusjonene. Dette kan gjelde framstillinger av regjeringens politikk i taler og innlegg, eller i formelle politiske dokumenter som stortingsmeldinger og strategier. I strategidokumenter uttrykkes ofte forventninger til hva universitets- og høyskolesektoren samlet sett kan og bør bidra med, og det er forventet at institusjonsledelsene setter seg inn i relevante strategier fra regjeringen og vurderer i hvilken grad sin institusjon kan bidra. Der forventningene ikke er fulgt opp gjennom konkrete føringer i tildelingsbrevene, utgjør de formelt sett ikke et pålegg til hver enkelt institusjon. Ofte er forventningene ikke knyttet til tiltak som er relevant eller nødvendig for alle institusjonene, og det gir dermed institusjonene et handlingsrom til selv å vurdere behovene for tiltak ut fra sin egen situasjon.

Samordning i dialogen med universiteter og høyskoler

Universitets- og høyskolerådet (UHR) er en interesseorganisasjon for universiteter og høyskoler med institusjonsakkreditering, og har både statlige og private medlemmer. UHR skal bidra til å fremme kvalitet, koordinering og arbeidsdeling innenfor universitets- og høyskolesektoren. De gjør dette blant annet gjennom å legge til rette for samarbeid og informasjonsdeling mellom institusjonene, og ved å gi uttalelser til myndighetene i saker av felles interesse. UHR utfyller dermed myndighetenes dialog med de enkelte institusjonene og bidrar til samordning, blant annet gjennom å synliggjøre områder hvor interessene i sektoren er sammenfallende. Kunnskapsdepartementet gir tilskudd både til den generelle driften av UHR, og til konkrete oppgaver som utvikling av nasjonale retningslinjer eller for å tjene som sekretariat for Komité for kjønnsbalanse og mang-

fold i forskning og Det nasjonale publiseringsutvalget.

2.4 Analyse og generell resultatinformasjon

Offentliggjorte analyser av og informasjon om aktivitetene og resultatene i sektoren utgjør et viktig styringsvirkemiddel. Informasjonen er ikke bare nyttig for departementets og institusjonenes egne vurderinger, men har også en viktig indirekte effekt på oppgaveløsningen gjennom å påvirke vurderingene til andre aktører. Dette gjelder særlig studentene, som velger hvor og hva de vil studere, og som dermed bidrar til å påvirke utdanningstilbudet. Det gjelder også potensielle oppdragsgivere og samarbeidspartnere i både akademia og andre sektorer, hvis valg kan ha stor betydning for institusjonenes utviklingsmuligheter. Videre utgjør god offentlig tilgjengelig informasjon om virksomhetene og deres resultater et viktig grunnlag for en godt opplyst samfunnsdebatt, og den kan også påvirke den generelle politiske oppfatningen av sektoren.

Økonomiregelverket stiller krav om at alle statlige virksomheter skal gjennomføre evalueringer innenfor sitt ansvarsområde, med et omfang og en frekvens som de selv bestemmer på bakgrunn av aktivitetenes egenart, risiko og vesentlighet. Norges forskningsråd har, gjennom rådets vedtekter, et ansvar for å sørge for evalueringer av norsk forskning, og NOKUT har gjennom universitets- og høyskoleloven ansvar for å gjennomføre evalueringer av betydning for å kunne bedømme kvaliteten i høyere utdanning. Departementet setter også i selv i gang evalueringer av reformer og ordninger. Uavhengige evalueringer er et viktig virkemiddel for å få informasjon om kvaliteten på høyere utdanning og forskning, og om effekten av styringsvirkemidler. Slik informasjon går utover det som kan fanges opp av løpende statistikk, og har stor verdi både for departementet, institusjonene og offentligheten. Se nærmere omtale av evalueringer av kvalitet i forskning og høyere utdanning i avsnitt 4.1.4.

Studiebarometeret til NOKUT gir informasjon både om studentenes og de ansattes opplevelse av studietilbudet og kvaliteten på dette, og om deres egen motivasjon og engasjement. Studentundersøkelsen sendes årlig ut til om lag 60 000 studenter på gradsgivende programmer. Underviserundersøkelsen ble gjennomført som nasjonal undersøkelse blant tilsatte i undervisningsstillinger i 2017, og er planlagt gjentatt i 2021.

På statistikkområdet utarbeides det offisiell statistikk både om forskning og utviklingsarbeid (FoU) ved universiteter og høyskoler og om høyere utdanning. Utdanningsstatistikken bygger i stor grad på institusjonenes rapportering til DBH, mens FoU-statistikken også tar utgangspunkt blant annet i spørreundersøkelser. Fulle statistikkundersøkelser gjennomføres annet hvert år med spørreskjemaer til instituttnivået eller tilsvarende grunnenhet ved institusjonene. Ca. hvert femte år gjennomføres det også individuelle spørreundersøkelser om det faglige personalets tidsbruk til ulike oppgaver. Norges forskningsråd utgir årlig publikasjonen Indikatorrapporten, som samler ulike statistikk og ulike indikatorer om forskning og innovasjon. Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høyere utdanning (Diku) utgir den årlige Tilstandsrapporten for høyere utdanning, som omfatter både utdanningsvirksomheten og andre deler av aktiviteten ved universiteter og høyskoler.

Videre utarbeides det en rekke ulike rapporter som kartlegger ulike aktiviteter eller resultater fra universiteter og høyskoler, enten enkeltstående eller med jevnlig intervaller. Diku har blant annet gitt ut rapporten Digital tilstand i flere utgaver, med kartlegginger av bruken av digitale verktøy i høyere utdanning. Videre utgir Unit en årlig risiko- og tilstandsvurdering av informasjonssikkerhet og personvern i høyere utdanning og forskning. Kandidatundersøkelsen kartlegger de nyutdannede kandidatenes tilpasning på arbeidsmarkedet, og har blitt gjennomført regelmessig av NIFU siden 1972. Norsk vitenskapsindeks er en bibliografisk database som gir oversikt over den samlede vitenskapelige publiseringer fra universiteter og høyskoler i tillegg til en rekke andre forskningsinstitusjoner. Indeksen brukes til å beregne den resultatbaserte uttellingen for vitenskapelige publikasjoner i finansieringssystemet og ligger til grunn for produksjon av statistikk og analyser av publiseringen fra norsk forskning.

2.5 Sametinget og Samisk høgskole

Sametinget har etter folkeretten en særskilt stilling når det gjelder implementeringen av samisk selvbestemmelsesrett. Urfolks rett til selvbestemmelse følger av FNs internasjonale konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 1 og FNs erklæring om urfolks rettigheter artikkel 3, hvor det slås fast at urfolk har rett til selvbestemmelse, og at de i kraft av denne fritt bestemmer sin poli-

tiske stilling og fritt fremmer sin egen økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling.

Som urfolk har samene rett til å bli konsultert i saker som kan påvirke dem, jf. prosedyrene for konsultasjoner med Sametinget, fastsatt ved kongelig resolusjon 28. juni 2005. Denne retten er nedfelt i ILO-konvensjonen nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater. Her slås det fast at konsultasjonene skal foregå med god vilje og med mål om å oppnå enighet. Det betyr at Sametinget må få informasjon om relevante saker så tidlig som mulig, og i alle faser av saksbehandlingen. Sametinget må gjennom konsultasjoner involveres i styringen av universitets- og høyskolesektoren for å utforme og sikre rammene for institusjoner som har som samfunnsoppdrag å levere utdanning og forskning av høy kvalitet til det samiske samfunnet.

Spørsmålet om Sametingets rolle i styringen av Samisk høgskole og andre institusjoner med samisk utdanning og forskning i sin portefølje, har som følge av det ovennevnte også en menneskerettslig og folkerettslig dimensjon. Sametingets myndighet innenfor høyere utdanning og forskning har og vil ha betydning for hvordan sektoren ivaretar det samiske samfunnets behov for kunnskapsutvikling. Det inkluderer også å være en del av dialogen om kompetanse- og kunnskapsbehov i det samiske samfunnet, både med Kunnskapsdepartementet og relevante institusjoner i sektoren. Som følge av dette utnevner også Sametinget to av fire eksterne styremedlemmer ved Samisk høgskole. Samisk høgskole har også et særskilt ansvar for forskning og utdanning for, om og med Sápmi og urfolksverdenen for øvrig. Deler av forskningen ved Samisk høgskole er derfor finansiert av Nordisk ministerråd.

2.6 Virkemidler som påvirker universiteter og høyskoler indirekte

Det er flere offentlige virkemidler, ordninger og politikkområder som påvirker universiteter og høyskoler, om enn på en indirekte måte. Et av disse er reglene for utdanningsstøtte gjennom Lånekassen. Som en del av kompetansereformen Meld. St. 14 (2019–2020) *Kompetansereformen – Lære hele livet* ble for eksempel ordningene for utdanningsstøtte for voksne endret slik at alle som tar deltidsutdanning, kan få støtte. Dette kan ha mye å si for etterspørselen etter deltidsutdanning og utdanninger tilpasset personer i arbeid. Regjeringen har også med virkning fra studieåret 2019–2020 gjort endringer i

konverteringsordningen som innebærer at de som fullfører grader, får en større del av lånet omgjort til stipend enn dem som ikke gjør det. Dette kan påvirke gradsgjennomføringen i høyere utdanning, som er et resultat som universitetene og høyskolene vurderes ut fra.

Politikk og ordninger for sektorer som universiteter og høyskoler har et utstrakt samarbeid med, kan også indirekte påvirke universitetene og høyskolene selv. Politikken for forskningsinstitutter og satsingen på forskning i helseforetakene, der universitetssykehusene har en sentral rolle, er eksempler på dette. På relevante områder er indikatorene for den resultatbaserte uttellingen i finansieringen av universiteter og høyskoler og forskningstilskuddet til regionale helseforetak derfor samordnet. Videre legger Kunnskapsdepartementets strategi for politikken overfor forskningsinstituttene vekt på at utviklingen av politikk som er rettet mot de ulike forskningsutførende sektorene må ses i sammenheng.¹¹

I Skattefunn-ordningen, som gir støtte til foretak for deres forsknings- og utviklingsprosjekt gjennom skatteoppgjøret, gis det støtte til både foretakenes egenutførte og innkjøpte prosjekter. Også andre støtteordninger for forskning som primært er rettet mot næringslivet kan påvirke forskningsinstitusjoner som universiteter og høyskoler ved at etterspørselen etter forsknings tjenester eller interessen for samarbeid øker.

Myndighetenes tiltak for internasjonalt samarbeid påvirker institusjonenes rammebetingelser. Norges deltakelse i EUs programmer for utdanning, forskning og innovasjon utgjør den viktigste rammebetingelsen for det internasjonale samarbeidet fra myndighetenes side. Programmene gir tilgang til internasjonale nettverk og finansiering, men innebærer også at institusjonene må forholde seg til Europakommisjonens styring over prosjektene de deltar i. Ett eksempel er Kommisjonens flaggskipprosjekt om etableringen av såkalte European Universities, hvor deltakende norske institusjoner vil måtte underlegge seg felleseuropeiske føringer. Det er foreslått en egen juridisk EU-status for disse alliansene som vil forsterke dette aspektet. EU arbeider også med å etablere et felleseuropeisk utdanningsområde fram mot 2025 (EEA), tillegg til det allerede etablerte europeiske forskningsområdet (ERA).¹² Her

kan den nasjonale styringen bli påvirket av EUs arbeid med å øke harmoniseringen av nasjonale og overnasjonale styringssystemer.

Norge har inngått flere bilaterale forskningsavtaler med andre land, som kan bidra til å legge til rette for institusjoner kan samarbeide med aktører i disse landene. Gjennom NordForsk støtter også Nordisk ministerråd prosjekter i forskning og høyere utdanning som er relevant for institusjonene.

2.7 Private høyskoler og statlige høyskoler under andre departementer

Denne meldingen omhandler statlige universiteter og høyskoler under Kunnskapsdepartementet. I tillegg til disse inkluderer det norske høyere utdanningssystemet private høyskoler og høyskoler som er underlagt andre departementer. Disse omfattes delvis av det samme styringssystemet og er derfor kort omtalt nedenfor. Meldingen omtaler ikke høyere yrkesfaglig utdanning ved fagskoler.

2.7.1 Private høyskoler

Det formelle høyere utdanningssystemet omfatter utdanning som er akkreditert etter universitets- og høyskoleloven. Dette omfatter i dag 9 private høyskoler med institusjonsakkreditering og 16 private høyskoler uten institusjonsakkreditering, men med akkrediterte studietilbud.

Universitets- og høyskoleloven omfatter både regler som er felles for statlige og private institusjoner, og særregler for de to gruppene. Bestemmelsene som er forskjellige, gjelder særlig områder som organisering, forholdet til departementet, og egenbetaling, mens de faglige bestemmelsene og det som gjelder studentenes rettigheter og plikter, er felles. Ved siden av NOKUTs lovfestede rolle med å føre tilsyn med institusjonenes kvalitetsarbeid og at de oppfyller kriteriene for akkreditering, fører departementet et generelt tilsyn med private institusjoner, som blant annet omfatter administrative og økonomiske forhold. Denne oppgaven er delegert til NOKUT.

Av de private høyskolene er det i dag 15 som mottar statstilskudd fra Kunnskapsdepartementet. Når det gjelder institusjonene uten statstilskudd, er den statlige styringen begrenset til det som følger av universitets- og høyskoleloven med forskrifter, mens institusjonene med statstilskudd er underlagt en mer omfattende statlig styring.

¹¹ «Strategi for helhetlig instituttpolitikk», Kunnskapsdepartementet, 2020.

¹² «On achieving the European Education Area by 2025», kommisjonsmelding COM(2020) 625 FINAL. «A new ERA for Research and Innovation», kommisjonsmelding COM(2020) 628 FINAL.

I 2020 studerte om lag 42 000 av studentene ved private høyskoler, det vil si 16 prosent av det totale antallet studenter i Norge. Det er stor variasjon blant de private høyskolene både når det gjelder profil og størrelse. På den ene siden finner vi Handelshøyskolen BI, som med over 19 000 studenter er det fjerde største lærestedet nasjonalt målt i antall studenter. På den andre siden finner vi institusjoner som er organisert rundt ett enkelt studietilbud og har noen titalls studenter. Fordelingen av studentene mellom statlige og private institusjoner varierer mye mellom fagområdene. De private høyskolene utdanner en liten andel av studentene innenfor realfag og teknologi, en middels andel innenfor lærerutdanninger og helse- og sosialfag, og en høy andel innenfor økonomi og administrasjon. Innenfor religionsutdanninger og handel og markedsføring studerer flesteparten av studentene ved private høyskoler.

De private høyskolene står fritt til å ta egenbetaling av studentene, så lenge egenbetalingen kommer studentene til gode. Det samme kravet gjelder statstilskuddet. Blant høyskolene med statstilskudd varierer forholdet mellom egenbetaling og statstilskudd mye. De gjennomsnittlige studieavgiftene per registrerte student ved institusjonene varierte mellom 4 100 kroner og 93 200 kroner i 2019. Som andel av de samlede driftsinntektene varierte studie- og eksamensavgiftene mellom 4 pst. og 72 pst. Statstilskuddet varierte mellom 22 pst. og 87 pst. Høyskolene med lærer-, helse- og religionsutdanninger har generelt lave studieavgifter og høy andel tilskuddsfinansiering, mens det er høyere studieavgifter blant høyskolene med økonomisk-administrative og kunstneriske utdanninger.

Statstilskuddet til de private høyskolene bevilges under samme kapittel i statsbudsjettet som rammebevilgningen til de statlige institusjonene. Finansieringen behandles i stor grad på samme måte. De overordnede målene for bevilgningen er felles, og det rapporteres samlet for hele budsjettkapitlet til Stortinget. Mekanismene for fastsetting av tilskuddene og tildelingene er også de samme, blant annet gjennom den resultatbaserte uttellingen, fordelingen av midler til økt utdanningskapasitet mv.

Siden de private høyskolene ikke er underlagt departementet, omfattes de ikke av de delene av økonomiregelverket som gjelder styringsdialogen med underliggende virksomheter. I stedet omfattes de av de delene som gjelder tilskuddsforvaltning. Kunnskapsdepartementet stiller beløpet til rådighet gjennom et tilskuddsbrev som beskriver vilkår

og forutsetninger for det gjeldende året, og som mottakerne aksepterer gjennom å ta i bruk midlene. Tilskuddsbrevene har mange likheter med tildelingsbrevene til de statlige institusjonene. Brevene beskriver regjeringens overordnede prioriteringer, og målene med tilskuddene og kravene til rapportering, både når det gjelder måloppnåelse og dataene som skal sendes til DBH, er de samme som for de statlige institusjonene. Tilskuddsbrevene omfatter også administrative vilkår. Kunnskapsdepartementet kan føre kontroll med at tilskuddene brukes etter forutsetningene.

De private høyskolene spiller også en viktig rolle i det norske høyere utdannings- og forskningssystemet og i realiseringen av nasjonale mål og prioriteringer. Det er derfor av stor samfunnsmessig betydning at også private institusjoner er organisert og styrt slik at de er i stand til å oppfylle sine mål på best mulig måte.

2.7.2 Andre statlige høyskoler

I det norske høyere utdanningssystemet er det også noen statlige høyskoler som ikke er underlagt Kunnskapsdepartementet. Justis- og beredskapsdepartementet har ansvar for Politihøgskolen, som er underlagt Politidirektoratet, og Kriminalomsorgens høgskole og utdannings-senter, som er underlagt Kriminalomsorgsdirektoratet. Forsvarsdepartementet har ansvar for Forsvarets høgskole, som består av Krigsskolen, Sjøkrigsskolen, Luftkrigsskolen, Cyberingeniørskolen, Språk- og etterretningsskolen, Stabs-skolen, Befalsskolen og Institutt for forsvarsstudier og som er underlagt forsvarets militære organisasjon. Politihøgskolen og Kriminalomsorgens høgskole og utdanningssenter og Forsvarets høgskole finansieres over budsjettene til henholdsvis Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet og er følgelig ikke underlagt det samme finansieringssystemet og de samme målene som de institusjonene med finansiering fra Kunnskapsdepartementet. Deler av universitets- og høyskoleloven er gjort gjeldende for Politihøgskolen og Forsvarets høgskole.¹³ Institusjonene har egne krav til opptak og annet regelverk for styrets sammensetning og oppgaver enn de statlige institusjonene under Kunnskapsdepartementet.

¹³ Forskrift 16. desember 2005 nr. 1576 om delvis innlemming av Politihøgskolen under lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler. Forskrift 30. juli 2018 nr. 1211 om delvis anvendelse av universitets- og høyskoleloven for Forsvarets høgskole og om nemnder.



Figur 3.1

3 En styringspolitikk basert på kvalitet og tillit

3.1 Helhetlig og kunnskapsbasert styring

3.1.1 Sammenheng mellom ulike styringsvirkemidler

For å kunne lykkes med å nå målene for sektoren som helhet må styringsvirkemidlene utfylle hverandre og dra i samme retning. Det forutsetter en god sammensetning av og balanse mellom ulike virkemidler. I forbindelse med denne meldingen ga Kunnskapsdepartementet et oppdrag til Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU) om å undersøke hvordan universiteter og høyskoler i Norge blir styrt gjennom ulike typer virkemidler, og hvordan disse understøtter eller kan komme i konflikt med hverandre.¹

I NIFUs gjennomgang vurderes flere ulike former for virkemidler: juridiske (lover og forskrif-

ter), økonomiske (finansieringssystemer, bevilgninger) og organisatoriske (blant annet institusjonsstruktur) samt styringsdialogen og virkemidler knyttet til direkte eller indirekte kommunikasjon (utredninger og analyser). Boks 3.1 gjengir en kategorisering av ulike typer virkemidler fra rapporten.

NIFU gjennomførte i 2020 også en evaluering av prøveordningen med utviklingsavtaler.² Begge rapportene peker på at styringssystemet som helhet preges av delvis motstridende mål og intensjoner og uklarhet om hvilken funksjon de ulike

¹ «Styring av universiteter og høyskoler i Norge: en undersøkelse av styringsinstrumenter og styringsaktører i UH-sektoren», NIFU-rapport 2020: 25, Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning, 2020.

² «Utviklingsavtaler i norsk høyere utdanning: En evaluering av pilotordningen», NIFU-rapport 2020: 21, Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning, 2020.

Boks 3.1 Styringsinstrumenter (utdrag fra NIFU-rapport 2020: 25)

- a. *Informasjonsinstrumenter* innebærer makten til å samle inn, distribuere og spre informasjon som et ledd i den politiske styringen av institusjonene i universitets- og høyskolesektoren. Eksempler på dette er den formelle styringsdialogen mellom Kunnskapsdepartementet og institusjonene, som skjer gjennom bruk av tildelingsbrev (med budsjett, sektormål osv.), rapportering fra institusjonene, etatsstyringsmøter og skriftlig tilbakemelding.
- b. *Autoritetsinstrumenter* er instrumenter som beordrer, forbyr, anbefaler og tillater. Det kan innebære sertifiseringer (for eksempel akkreditering av bestemte utdanningstilbud) og sanksjoner når utdanningsinstitusjoner ikke lever opp til krav som er stipulert i kontrakter og avtaler. Autoritetsinstrumenter vil ofte bestå av juridiske virkemidler, enten alene eller i kombinasjon med andre typer av virkemidler, ofte økonomiske.
- c. *Verdiinstrumenter* består av økonomiske virkemidler, enten i form av kontrakter, det vil si økonomiske ytelser med klare føringer på motpartens gjenytelse eller gaver, det vil si økonomiske ytelser uten klare føringer på eller forventninger om motpartens gjenytelse. Eksempler er grunnbevilgninger, øremerkinger og stimuleringsmidler som overføres fra departementet til institusjonene.
- d. *Organisasjonsinstrumenter* består av virkemidler rettet mot organiseringen av forvaltningen som institusjonsstruktur, tilkenningsform, styre- og ledelsesmodeller på institusjonsnivå og kravet om at universiteter og høyskoler er pålagt å ha bestemte råd og utvalg.

Kilde: «Styring av universiteter og høyskoler i Norge: en undersøkelse av styringsinstrumenter og styringsaktører i UH-sektoren», NIFU-rapport 2020: 25, Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning, 2020.

styringsvirkemidlene har. NIFU mener at statlige universiteter og høyskoler forholder seg til en økt kompleksitet i styringen fra myndighetene, både i form av antall og kombinasjoner av virkemidler, som til sammen danner et lagvist styringspress.

Denne kompleksiteten manifesterer seg særlig i omfanget av reguleringer av utdanningsvirk-somheten til institusjonene. Institusjonene forhol-der seg blant annet til nasjonalt kvalifikasjons-rammeverk, standarder og krav for akkreditering, rammeplaner, nasjonale deleksamener, tilsyn fra NOKUT i tillegg til fastsatte resultatmål og styringsparametere. NIFU mener videre at det mel-lom ulike forskrifter og universitets- og høyskole-loven er et overskudd av rettslige regulerings-mekanismer. Det gjelder blant annet studiekvali-tetsforskriften og studietilsynsforskriften som inneholder bestemmelser om akkreditering og om institusjonenes kvalitetsarbeid.

I sitt innspill til arbeidet med denne meldingen mener NOKUT det er grunn til å vurdere om sta-ten har gått for langt i bruken av regelverk og andre bindende normeringer på bekostning av til-retteleggings- og støttetiltak, særlig når det gjel-der tiltak for kvalitetsutvikling i høyere utdanning. NOKUT påpeker at staten ikke bør fastsette bin-dende normeringer overfor institusjonene uten at det i forkant er vurdert om den ønskede effekten kan oppnås bedre eller enklere ved benyttelse av andre virkemidler.

NIFU peker på tre ulike tenkemåter eller modeller for offentlig styring: hierarki, marked og nettverk. Den hierarkiske tenkemåten er knyttet til en regelbasert styring ovenfra og ned, og myn-dighetenes rolle er å sette reglene og kontrollere at de følges. I en markedsmodell er myndighete-nes rolle å skape og vokte markeder, hvor resulta-tene skapes ut fra aktørenes egeninteresse og til-bud og etterspørsel. Videre kan myndighetene til-rettelegge for nettverk og arenaer for samska-ping, hvor makten er spredt til flere aktører, og hvor myndighetene påvirker nettverket gjennom bygging av gjensidig tillit og konsensus om felles verdier og problemanalyser. Modellene utelukker ikke hverandre, og ethvert samfunnsområde vil inneholde elementer fra flere av dem. Det viser seg imidlertid at virkemidler knyttet til de ulike modellene ofte ikke erstatter hverandre, men heller blir liggende igjen i flere «lag».³ Dette har sammenheng med det såkalte autonomi-paradok-

set: Selv om institusjonenes formelle autonomi har økt som ledd i reformer fra 1980-årene og framover, kan den faktiske autonomien ha blitt innskrenket som følge av sentralt initierte kon-trolltiltak.⁴

I sum viser NIFUs gjennomgang at utvidelsen av formelt selvstyre har sammenfalt med en økning i formelle krav til universiteter og høy-skoler, og at institusjonene forholder seg til økte krav og forventninger fra både sektormyndighet og andre myndigheter. Dette skyldes at det ofte er enklere å innføre nye regler og styringsmeka-nismer enn å fjerne eller endre eksisterende mekanismer. Dette har siden Kvalitetsreformen gitt en økende kompleksitet i form av antall og kombinasjoner av virkemidler som til sammen bidrar til at styringspresset øker, og at styringen ikke støtter godt nok opp om de målene og priori-teringene som er satt for høyere utdanning og forskning.

I gjennomgangen av universitets- og høyskole-loven påpeker Aune-utvalget at den samlede sty-ringen av sektoren er omfattende, og at det på lang sikt kan virke negativt inn på universiteters og høyskolars handlingsrom til å utvikle egen virksomhet. I tillegg skriver utvalget følgende: «En konsekvens av at alle institusjoner møtes med like krav, like samfunnsoppdrag, likt regelverk og likt finansieringssystem, er at det er blitt mindre forskjell mellom institusjonene.» Utvalget anbe-faler derfor at de sentrale myndighetenes samlede styring av universitets- og høyskolesektoren blir noe mindre enn i dag.⁵

3.1.2 God statlig styring

I 2019 fikk Kunnskapsdepartementet gjennomført en kartlegging av forskningslitteraturen om stat-lig styring og med anbefalinger om hva som er god styring på Kunnskapsdepartementets områ-der. Kartleggingen ble utført av et fagmiljø som fra 2020 er plassert i Direktoratet for forvaltning og økonomistyring.⁶ De fant at råd som går igjen, er at styringen må være strategisk, tilpasset kon-teksten og samordnet. Blant rådene er det noen som er særlig relevante for utviklingen av styrin-gen av universiteter og høyskoler, og som er blitt

³ I. Bleiklie og N. Frølich (2014) «Styring, organisering og ledelse i høyere utdanningspolitikk». I Frølich mfl. (red.): *Kapasitet, styring og relevans: Utviklingstrekk i norsk høyere utdanning*. Cappelen Damm. Sitert i NIFU-rapport 2020: 25.

⁴ T. Christensen (2011) «University governance reforms: Potential problems of more autonomy?» *Higher Education*, 62(4), 503–517. <https://doi.org/10.1007/s10734-010-9401-z>. Sitert i NIFU-rapport 2020: 21.

⁵ NOU 2020: 3 *Ny lov om universiteter og høyskoler*.

⁶ «Hva er god statlig styring? En gjennomgang av statlig styring på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet», Difi-rapport 2019:9, Direktoratet for forvaltning og IKT, 2019.

formulert som prinsipper som vil bli lagt til grunn for styringen framover.

Den *dialogbaserte styringen* kan bidra til å differensiere styringen av universiteter og høyskoler. Dialogen kan bidra til å utvikle politikk, ideer og nye løsninger. Generelt kan dialog være med på å utvikle relasjoner og skape tillit, og arbeid med kulturelle og relasjonelle virkemidler kan understøtte de ordinære styringsvirkemidlene.

Tette relasjoner krever god rolleforståelse, og ifølge rapporten må departementene sørge for en levende diskusjon om rolledeling og rolleforståelse. De ulike aktørene i sektoren må kjenne hverandres roller og oppgaver – det gjelder både departement, direktorater og institusjoner. For å få til et godt samarbeid er det viktig å ha gode mellommenneskelige relasjoner. Det siste årets samarbeid om håndteringen av covid-19-pandemien har vist at digitale løsninger muliggjør hyppig samarbeid og dialog om viktige temaer, mellom den politiske ledelsen og institusjonene, mellom embetsverket i departementet og institusjonene, og mellom forskningsmiljøer og sektoren.

Styringen må tilpasses særegenhetene ved den virksomheten som styres, og den konteksten som virksomheten befinner seg i. Ett og samme virkemiddel kan gi ulike resultater, selv om det brukes i lignende virksomheter. Det kan henge sammen med virksomhetenes omgivelser, historie, kapasitet, kompetanse, kultur og ledelse. Styringen er altså kontekstavhengig, og virkemiddelbruken må tilpasses dette. Dette gjør at det er behov for *differensiert styring*. For universitetene og høyskolene brukes utviklingsavtalene til å differensiere styringen. Med disse avtalene er det mulig å kombinere felles mål for alle institusjonene med en tilpasning til institusjonens spesielle utfordringer og styrker. Regjeringen vil legge til rette for en økt differensiering i styringen framover.

For å nå målet om lokal tilpasning og differensiering i virkemiddelbruken er det avgjørende at departementet styrer på et overordnet nivå. Institusjonenes strategiske utvikling er noe departement og virksomhet sammen kan legge til rette for. Gjennom politiske initiativer kan det vokse fram mange tiltak, og en konsekvens av dette kan være at institusjonene påføres lag på lag med detaljert styring og får lite handlingsrom. God statlig styring må gi institusjonene frihet til å tilpasse virkemidlene etter behovet. Tillitsbasert styring og ledelse betyr ikke frihet til å gjøre hva man vil, men til å gjøre vurderinger og ta beslutninger innenfor tydelige rammer som er kjent og forstått. Dette utgjør til sammen et behov for *strategisk styring*.

Universiteter og høyskoler frambringer kunnskap på nær sagt alle samfunnsområder. I etatsstyringen må Kunnskapsdepartementet derfor samordne og ivareta interessene til de andre departementene. Tilgangen på kompetent arbeidskraft med universitets- og høyskoleutdanning er en vesentlig rammebetingelse for utviklingen av mange sektorer. I forskningspolitikken har hvert departement et sektoransvar og ulike virkemidler for å bruke forskning for å nå målene på sitt politikkområde.⁷ Dette inkluderer forskning i egne underliggende organer, bevilgninger til Norges forskningsråd, oppdragsforskning mv. Disse virkemidlene må ses i sammenheng med forskningen som er finansiert av rammebevilgningen ved universiteter og høyskoler. Kunnskapsdepartementets koordinerende rolle i forskningspolitikken er derfor et sentralt element i styringen av universitetene og høyskolene.

Kunnskapsdepartementet må videre ha kunnskap om og forståelse for den konteksten universitetene og høyskolene befinner seg i, og som virkemidlene skal virke innenfor. Dagens kunnskapsystem er omfattende, men det er et forbedringspotensial for å sikre en *kunnskapsbasert styring*.

3.2 Autonomiprinsippet

Ideen om at forskning og høyere utdanning skal ha autonomi synes å ha bred oppslutning, både i Norge og internasjonalt. Samtidig ser man at begrepet *autonomi* ofte brukes om ganske ulike ting. Noen ganger brukes det om en forskers rett til å publisere sine funn uten utidig innblanding. Andre ganger handler det om hvorvidt det er legitimt av politikere å bevilge penger til bestemte fagområder, eller om styret ved et universitet skal kunne treffe selvstendige avgjørelser i for eksempel en byggesak. I tillegg er det i enkelte land en urovekkende illiberal utvikling der den akademiske friheten kommer under press. Regjeringen mener det er viktig at vi også i Norge verner universitetene og høyskolene mot en slik utvikling.

Debatten om akademia og autonomi går langt tilbake i tid. Allerede i middelalderen hadde de europeiske universitetene visse privilegier og en form for organisatorisk selvstyre. Men noen egentlig frihet til å velge lærestoff uten overoppsyn fra kirken var det selvfølgelig ikke snakk om. Under framveksten av det moderne samfunnet var forholdet mellom universitetene og makthaverne i

⁷ «Veileder for sektoransvaret for forskning», Kunnskapsdepartementet, 2017.

stat og kirke en kilde til stadige dragkamper, og et gjennombrudd for den autonomien vi forbinder med moderne universiteter, kom først i 1809, da universitetet i Berlin ble etablert etter planer utarbeidet av Wilhelm von Humboldt. Inspirert av Kant og andre filosofer ønsket Humboldt som prøyssisk kulturminister å modernisere universitetet som institusjon, som mange steder hadde sunket hen i autoritetstro dogmatisme. Fra nå av skulle universitetet være en institusjon der vitenskapen sto i sentrum, og der ansatte og studenter sammen kunne søke etter sannhet gjennom forskning og utdanning, uten politisk eller religiøs overprøving. Staten skulle vokte den akademiske friheten mot både ytre og indre trusler, men for øvrig holde seg på avstand.

Siden tidlig på 1800-tallet har den samfunnsmessige betydningen av forskning og høyere utdanning endret seg mye. Universitets- og høyskolesektoren er blitt veldig mye større og mer kostnadskreven, staten er endret til en demokratisk velferdsstat, og mange av sektorene i dagens kunnskapssamfunn er mye mer avhengige av forskning og høyere utdanning enn tidligere for å fungere. Forholdet mellom staten og høyere utdanningsinstitusjoner er derfor også vesentlig annerledes. Dermed er det nødvendig å tenke gjennom hva akademisk autonomi innebærer i dag, hvordan de ulike aspektene av den kan legitimeres, og hvordan den kan avstemmes mot andre legitime samfunnshensyn.

3.2.1 Akademisk frihet

Det er viktig å skille mellom mellom *akademisk frihet* og det som kan kalles *institusjonelt selvstyre*, ettersom disse har til dels ulike begrunnelser og ulike følger. Akademisk frihet viser direkte til den faglige kjernevirksomheten og omfatter de handlingene vitenskapelig ansatte utøver når de forsker, underviser og formidler. Denne akademiske friheten, som blant annet omfatter frihet til å velge emne, metode og publisering for forskningen og læreinnhold og metode i undervisningen, har i Norge vært lovfestet siden 2008, jf. universitets- og høyskoleloven § 1-5.⁸

Underdal-utvalgets rapport, som lå til grunn for lovfestingen, omtaler begrunnelsen for akademisk frihet slik:

Frihet til å søke etter og formidle kunnskap har vært begrunnet først og fremst ut fra et samfunnsmessig behov for en felles, forskningsbasert kunnskapsbase. Verdien av en slik kunnskapsbase avhenger av om det i samfunnet er en utbredt tillit til at kunnskapsutviklingen og oppfatningen av hva som er gyldig kunnskap ikke blir styrt av særinteresser, enten de er av politisk, økonomisk, religiøs eller annen art. Denne tilliten er avhengig av at forskning og undervisning bygger på en velprøvd og streng vitenskapelig tenkemåte, gjør bruk av de beste tilgjengelige metoder og data, og er åpen for kritisk innsyn og etterprøving.

Kilde: NOU 2006: 19 *Akademisk frihet: Individuelle rettigheter og institusjonelle styringsbehov*, s. 12

Den akademiske friheten innebærer altså frihet fra utilbørlig innblanding i faglige spørsmål fra staten, oppdragsgivere og andre eksterne pressgrupper. Men den innebærer også frihet internt på institusjonene og setter skranker for hvordan ledelsen, administrasjonen og kollegaer kan oppføre seg overfor den enkelte ansatte i faglige spørsmål. Det siste har vært et viktig punkt helt siden Humboldt, og for Underdal-utvalget var det en viktig begrunnelse for å pålegge institusjonene en plikt til å verne om den akademiske friheten. Dette innebærer i sin tur at også statlige myndigheter er forpliktet til å legge til rette for at universitetene og høyskolene blir i stand til å utøve denne lovpålagte plikten.

Selv om den akademiske friheten er vidtgående, er den ikke absolutt. Forskere og undervisere er underlagt de samme lover og regler som andre, og for forskningen gjelder dessuten egne etiske regler og retningslinjer. Arbeidsgivers styringsrett overfor ansatte i vitenskapelige stillinger er riktignok avgrenset av bestemmelsene om akademisk frihet, men bare i faglige spørsmål, og den akademiske friheten gjelder innenfor rammene av stillingen og arbeidsavtalen. Det er med andre ord både mulig og ønskelig å forene den enkeltes akademiske frihet med god faglig ledelse på grunnplanet, strategisk planlegging på institusjonsnivå og statlig kunnskapspolitikk på nasjonalt nivå.

3.2.2 Institusjonelt selvstyre

En beslektet, men likevel annerledes form for autonomi er universitetenes og høyskolenes *institusjonelle selvstyre*, som i denne sammenhengen viser til det handlingsrommet og den styringskapasiteten disse institusjonene har til å treffe avgjørelser om *alle* sider ved egen virksomhet,

⁸ Akademisk frihet for institusjonene har vært lovfestet siden ny universitetslov trådte i kraft i 1989. Prinsippet om individuell akademisk frihet kom inn i loven 1. januar 2008. Før den tid var det ansett som ulovfestet rett.

herunder institusjonell profil, faglig ledelse, organisering, økonomi, samarbeid med andre, osv. Det institusjonelle selvstyret for universiteter og høyskoler har to hovedbegrunnelser. Den ene er hensynet til den akademiske friheten som nettopp er omtalt, ettersom mange avgjørelser om kjernevirksomheten vil ha betydning for ivaretagelsen av akademisk frihet. I tradisjonen fra det humboldtske universitetet har altså hensynet til akademisk frihet vært en av hovedbegrunnelsene for institusjonelt selvstyre.

Men dagens universiteter og høyskoler er langt større og mer mangfoldige institusjoner enn universitetet i Berlin i 1809, og selv om mange avgjørelser i siste instans kan kobles til forskning, utdanning og formidling, er det langt fra alle spørsmål av for eksempel administrativ, økonomisk eller organisatorisk art som kan sies å være av faglig karakter eller ha vesentlig betydning for den akademiske friheten.

Den andre hovedbegrunnelsen for at statlige og offentlige finansierte universiteter og høyskoler i Norge i dag har utstrakt institusjonelt selvstyre, har de til felles med mange andre offentlige virksomheter, som sykehus, teatre, skoler osv. I mange tiår, og under skiftende regjeringer, har norsk offentlig sektor blitt styrt ut fra tanken om at beslutninger så langt mulig skal delegeres til det organisatoriske nivået som sitter på kompetansen og er nærmest behovene ute i befolkningen, siden dette nivået har best forutsetninger for å finne de beste løsningene. I forskning og høyere utdanning er det oftest universitetene og høyskolene som har denne posisjonen.

Institusjonelt selvstyre innebærer imidlertid ingen absolutt frihet for universitetene og høyskolene. De er statlige samfunnsinstitusjoner som finansieres over statsbudsjettet, og de utfører viktige funksjoner som befolkningen er avhengige av og har legitime forventninger til. Forsknings- og høyere utdanningsministeren er den som er konstitusjonelt ansvarlig for universitetene og høyskolene, og Kunnskapsdepartementet har et løpende ansvar for å følge opp virksomhetene.

Det forvaltningsmessige systemet som er utviklet for å gi blant annet universiteter og høyskoler institusjonelt selvstyre, samtidig som bevilgende og ansvarlige myndigheter kan forsikre seg om at legitime samfunnsbehov ivaretas, er mål- og resultatstyringssystemet. Dette systemet, som er nærmere beskrevet i kapittel 2, innebærer kort sagt at politiske myndigheter fastsetter mål og rammer, ofte gjennom dialog med institusjonene, og så har institusjonene delegert myndighet til å vurdere hvilke tiltak som skal iverksettes for å nå

målene. Institusjonelt selvstyre i denne betydningen forutsetter at institusjonene har strategisk styringskapasitet og sikrer god faglig ledelse, samtidig som de ansattes akademiske frihet ivaretas. Det forutsettes også at det er åpenhet om den strategiske måloppnåelsen og kvaliteten i de faglige kjerneoppgavene.

For å oppsummere kan man si at den akademiske friheten er lovfestet fordi den er en nødvendig betingelse for å utvikle en kunnskapsbase som samfunnet kan ha tillit til. Denne akademiske friheten er også med på å begrunne det institusjonelle selvstyret for universiteter og høyskoler. Når universiteter og høyskoler også gis institusjonelt selvstyre i spørsmål som ikke er av faglig art, eller har vesentlig betydning for den akademiske friheten, er det begrunnet med at selvstyre vil gi bedre måloppnåelse enn mer sentralisert styring. Dette innebærer at institusjonelt selvstyre som går utover det som kan begrunnes med hensynet til akademisk frihet, må forstås som en form for delegert myndighet som forutsetter tilfredsstillende måloppnåelse over tid. I diskusjoner om styring og autonomi i universitet- og høyskolesektoren er det viktig å holde disse ulike begrunnelsene fra hverandre.

3.3 Prinsipper for styring av statlige universiteter og høyskoler

Målet med denne meldingen er å legge grunnlaget for styring som er målrettet, strategisk og basert på dialog, differensiering og et solid kunnskapsgrunnlag. Styringen skal være basert på prinsippet om at regjeringen styrer mest mulig overordnet. Tydelige mål, roller og ansvar og et mangfold av institusjoner med ulike faglig profil og ulike roller skal samlet sett gi god måloppnåelse og effektiv bruk av statens ressurser og møte samfunnets kunnskapsbehov.

Basert på det vi vet om hva som er god statlig styring av universiteter og høyskoler, legger regjeringen prinsippene nedenfor til grunn for valg av tiltak og for videre styring av universitetene og høyskolene de neste tjue årene. Disse prinsippene er vektlagt i valg av tiltak i denne meldingen, som er drøftet og beskrevet i kapittel 4.

3.3.1 Dialogbasert styring

Styringsdialogen mellom Kunnskapsdepartementet og institusjonene skal være det sentrale virkemiddelet i styringen og skal sikre at styringen er transparent og forutsigbar. Som beskrevet i

kapittel 2 omfatter styringsdialogen alle møter og dokumentutveksling av styringskarakter mellom departementet og en underliggende virksomhet. Det inkluderer både de faste og formelle elementene i den årlige etatsstyringen og andre møter slik som Kontaktkonferansen, rektormøter og andre ad hoc møter mellom Kunnskapsdepartementet og institusjonene. Innspillmøter i forbindelse med meldings- og strategiarbeid er et eksempel på slik dialog. En dialogbasert styring skal sikre at tiltak og prioriteringer iverksettes i samhandling med universitetene og høyskolene, og at sektoren inkluderes som en aktiv partner i utviklingen av politikk og tiltak. Det følges blant annet opp gjennom utviklingsavtalene, der mål og styringsparametere utvikles i dialog mellom departementet og den enkelte institusjon og gis en sentral plass i styringen.

3.3.2 Differensiert styring

Styringen skal sikre mangfold i universitets- og høyskolesektoren. Det innebærer at styringen skal være differensiert og tilpasset hver enkelt institusjons egenart, faglige profil og strategi. Regjeringen vil fortsatt sette felles mål og prioriteringer for sektoren samlet sett, men ulike institusjoner skal styres i tråd med deres rolle og forutsetninger og på en måte som gir rom for lokal ledelse og dialog med omgivelsene og den enkelte institusjons samarbeidspartnere. Dette skal også sikre en bredere kunnskapsberedskap nasjonalt, og en tydeligere ivaretagelse av institusjonenes regionale rolle og oppdrag. I den planlagte gjennomgangen av finansieringen av universitets- og høyskolesektoren vil regjeringen, som en oppfølging av dette prinsippet, understreke at et mangfold i størrelse, faglig profil og oppgaveprofil mellom institusjonene er et ønsket særtrekk som de ulike statlige finansieringskanalene må ta hensyn til. Endringen i mål- og resultatstyringen – fra like mål og felles styringsparametere for alle 21 universiteter og høyskoler til institusjonsvise mål og styringsparametere – er også en viktig del av måten regjeringen vil følge opp dette prinsippet på.

3.3.3 Strategisk styring

Styringen skal ha et langsiktig perspektiv og være på et overordnet nivå, og unødvendig detaljstyring skal unngås. God styring forutsetter gode og forutsigbare rammebetingelser. Hyppige endringer i virkemiddelbruken bidrar til å skape et komplisert system og kan gi uklare styringssignaler. Sty-

ringen må tilpasses institusjonenes særtrekk, styringskonteksten og vurderinger av risiko og vesentlighet.

Ved særskilte kvalitetsutfordringer nasjonalt kan Kunnskapsdepartementet velge å intensivere styringsdialogen og etablere en tettere oppfølging med ulike virkemidler. Denne intensiverte styringsdialogen skal i størst mulig grad være målrettet mot de utdanningene eller de institusjonene det gjelder, og varigheten av virkemidler skal vurderes i hvert enkelt tilfelle for å unngå lite effektiv lag-på-lag-styring over tid. Lærerutdanningene er et eksempel på et område hvor styringen over tid har vært mer aktiv. Nå vil imidlertid regjeringen gjøre rammeplanene mer overordnede og gi ansvaret for den videre utviklingen av retningslinjene til utdanningsinstitusjonene selv, i samarbeid med arbeidslivet. Regjeringen vil også gå gjennom kandidatmåltallene for en del av profesjonsutdanningene for å vurdere om denne måten å styre dimensjoneringen av disse utdanningene på virker etter hensikten.

3.3.4 Kunnskapsbasert styring

Kunnskapsdepartementet skal sikre at styringen er kunnskapsbasert. Det innebærer både å styre basert på beste kunnskap og forskning om hva som er god styring, og at det er åpenhet om statistikk- og indikatorgrunnlaget for styringen. Statistikkgrunnlaget om sektorens resultater er omfattende, men bør videreutvikles for å treffe informasjonsbehovene bedre, og for å sikre ressurseffektiv rapportering. Et sentralt styringsprinsipp og en forutsetning for høy grad av institusjonelt selvstyre er at universitetene og høyskolene ansvarliggjøres gjennom offentliggjøring av resultater, evalueringer og tilsyn. Departementet mener det er viktig med utdypende informasjon om kvaliteten i ulike forskningsfag og studieprogrammer, blant annet gjennom systematisk bruk av evalueringer. En bredt sammensatt arbeidsgruppe nedsatt av departementet har nylig kommet med forslag til et nasjonalt rammeverk for evaluering av norsk forskning og høyere utdanning (se avsnitt 4.1.4). Regjeringen vil videre sikre at dimensjoneringen av høyere utdanning treffer behovene i arbeidslivet bedre enn den gjør i dag ved å etablere et analyse- og informasjonssystem om arbeidsmarkedets behov rettet mot studenter, universiteter og høyskoler og myndigheter (se avsnitt 4.3.2). Etableringen av Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse skal sikre et solid fagmiljø for arbeid med kunnskapsgrunnlag og analyse, blant annet om arbeidsmarkedets behovene.

Boks 3.2 NOU 2020: 9 Blindsonen og implikasjoner for norsk rettsvitenskap

NOU 2020: 9 *Blindsonen: Gransking av feilpraktiseringen av folketrygdlovens oppholds krav ved reiser i EØS-området* viser at EØS-rettens betydning for anvendelsen av oppholds kravet for mennesker bosatt i Norge har befunnet seg i en blindsonen, og kommer med en rekke forklaringer på hvorfor det ble slik. Utvalget trekker blant annet fram at bestemmelsene i folketrygdloven ikke er tilpasset EØS-retten, at lovgivningsteknikken har vært for dårlig og at det har vært for dårlig kommunikasjon, koordinering og problemforståelse i forvaltningen og domstolene.

Utvalget anbefaler at juridisk forskning og undervisning i langt større grad enn i dag må ta innover seg at EØS rett ikke bare er et eget rettsområde, men også en integrert del av andre rettsområder. EØS rett og trygderett inngår i alle de tre masterutdanningene i rettsvitenskap, men innretningen på emnene varierer. Utvalget finner at behandlingen av EØS-rettslige problemstillinger i den trygderettslige litteraturen er for overflatisk. De finner få spor av systematiske studier av EU-domstolens praksis eller

annet rettskildemateriale knyttet til trygdeforordningen eller øvrig EØS rett.

Masterutdanning i rettsvitenskap er ikke styrt av en rammeplan, og studieplanene ved alle institusjonene har vært utformet med tanke på at EØS-rettens betydning skal identifiseres og drøftes der det er relevant. Hvordan undervisningen konkret legges opp for at slike læringsutbytter skal oppnås, er institusjonenes klare ansvar. Kunnskapsdepartementet har vært i dialog med de aktuelle institusjonene om hvilke konsekvenser saken bør få for juridisk forskning og undervisning. Miljøene samarbeider om å øke kompetansen om EØS- og trygde rett og utvikler bedre læringsressurser, gjennomgår studieprogrammer og bygger ut kurs- og seminarvirksomhet. De rettsvitenskapelige miljøene har også vært i dialog med Arbeids- og sosialdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet. En strategisk oppfølging innebærer at man ikke utelukkende ser på det aktuelle spørsmålet om trygde- og EØS rett, men også vurderer risikoen for andre «blindsoner».

3.4 Roller og ansvar i styringen av universitets- og høyskolesektoren

Nasjonale og internasjonale studier viser at strategisk institusjonelt handlingsrom har stor betydning for kvalitet og måloppnåelse i høyere utdanning og forskning. Styringspolitikken må derfor balansere behovet for demokratisk innflytelse og politisk styring mot begrunnelsene for institusjonelt selvstyre.

Statsråden med ansvar for universiteter og høyskoler står politisk ansvarlig for denne virksomheten overfor Stortinget og offentligheten. Ansvaret omfatter ikke de områdene hvor muligheten for instruks er avskåret etter universitets- og høyskoleloven, det vil si selve innholdet i undervisning, forskning og utviklingsarbeid, og individuelle ansettelse (se avsnitt 2.2.1). Utover dette har statsråden det overordnede ansvaret for all virksomheten ved de statlige lærestedene. Videre har statsråden ansvaret for forvaltningen av tilskuddene til private høyskoler og forvaltningen av det generelle regelverket som gjelder høyere utdanning og forskning. Dette ansvaret er svært vidtrekkende, og statsråden kan for-

vente å bli kalt inn til Stortinget, eller kontaktet av mediene, for å svare på spørsmål om konkrete enkeltsaker i sektoren, ikke bare om den overordnede politikken som utvikles i departementet.

Det politiske ansvaret må imidlertid ses i lys av universitetenes og høyskolenes særlige rolle i samfunnet og begrunnelsene for akademisk frihet og institusjonelt selvstyre. Styrene ved institusjonene er gitt betydelige fullmakter og dermed ansvar, men departementet spiller en viktig rolle ved å legge rammene for hvordan institusjonenes ansvar i praksis kan følges opp. Statsråden bærer naturlig det fulle ansvaret for disse styringsrammene. Men kvaliteten på og resultatene fra universiteter og høyskoler avhenger i første rekke av beslutningene som fattes i fagmiljøene i det daglige og av ledelsen ved institusjonene innenfor rammene satt av departementet. Jo tettere man kommer på den faglige aktiviteten, hvor beslutningene krever en tung fagkompetanse som ikke finnes i departementet, desto mindre aktuelt vil det være i første rekke å holde statsråden ansvarlig politisk. Da er det mer naturlig å rette oppmerksomheten mot institusjonene.

På de fleste områder er derfor ansvaret i praksis delt mellom det politiske nivået og institusjonsnivået ut fra deres tiltenkte roller. Statsråden har sitt overordnede ansvar, og institusjonene har sitt konkrete ansvar. Spørsmålet om hvem som skal holdes ansvarlig dersom noe går galt, eller for utilfredsstillende resultater, kan ikke besvares formelt og generelt, men avhenger av politiske vurderinger av den enkelte situasjon.

At institusjonene er organisert med styrer med vide fullmakter, avskjærer formelt sett ikke statsrådens myndighet. Innenfor flere områder har styrene fullmakt til å fatte beslutninger uten departementets godkjenning. Dette gjelder blant annet institusjonenes interne organisering og dimensjoneringen og den geografiske plasseringen av utdanningstilbudet. Men departementet har mulighet til å instruere også om slike saker og må ha det for å ivareta en demokratisk legitimitet. Hvilke offentlige finansierte utdanningstilbud Norge skal ha, og hvem de skal være tilgjengelige for, er ikke rent akademiske spørsmål, men også politiske spørsmål.

Institusjonene er ledet av styrer med bred kompetanse som omfatter erfaring fra fagmiljøene, studentene og arbeids- og samfunnsliv. Sammen med resten av organisasjonen har styrene det beste grunnlaget for å fatte de fleste beslutninger, også når disse omfatter videre samfunnsmessige avveininger og ikke bare utelukkende faglige og interne hensyn. At institusjonene selv for det meste vil være best i stand til å fatte beslutninger, betyr imidlertid ikke at det aldri vil være riktig at lignende beslutninger fattes av departementet. Styrene har et ansvar som er avgrenset til sin institusjon, og summen av de individuelle beslutningene ved institusjonene gir ikke nødvendigvis det beste resultatet for nasjonen under ett. Hensynet til nasjonal samordning tilsier at det politiske nivået i visse tilfeller må kunne styre institusjonene i saker som de normalt sett avgjør selv.

Videre opererer institusjonene alltid innenfor de rammene som er satt av overordnede myndigheter, og som endres over tid. Når beslutninger bygger på forutsetninger om de overordnede rammene som bryter med den planlagte politikken, vil det kunne være behov for politisk styring. Tilsvarende kan man si at selv om styrene bærer det øverste ansvaret for institusjonenes virke, er beslutninger og oppfølgingsansvar formelt og i praksis delegert til institusjonens ledelse på ulike nivåer og institusjonens utvalg og eventuelle styrer på fakultets- og instituttnivå, jf. beskrivelse av intern ledelse og organisering under 2.2.5. For

disse er den interne styringen og ledelsen en sentral og viktig oppgave, men den må samtidig skje innenfor de rammene som er fastsatt av departementet og det enkelte styret.

Dersom styrene og ledelsen ved institusjonene skal kunne ta det ansvaret som de forventes å ta ut fra samfunnsoppdraget, er det imidlertid viktig at de også opplever at de reelt sett har ansvar og et betydelig strategisk handlingsrom. Hvis styrene stadig overprøves og får beslutningene sine omgjort av departementet, vil institusjonenes evne til å styre og løse oppgaver bli svekket på en generell basis, langt utover de konkrete enkeltsakene instruksene gjelder. Departementet må derfor være varsom med å styre i spørsmål som det normalt er forventet at institusjonene håndterer, og også ta hensyn til de generelle styringsmessige konsekvensene utover den konkrete saken. Dette gjelder særlig hvis det er snakk om å omgjøre beslutninger som styret selv mener faller under deres ansvar. For at slike inngrep skal oppfattes som legitime, bør departementet kunne framsette en tungtveiende begrunnelse ut fra overordnede nasjonale hensyn.

Skal institusjonene ha et reelt institusjonelt selvstyre, må de også kunne fatte beslutninger som statsråden ikke trenger å stille seg hundre prosent bak. Det overordnede ansvaret for de samlede resultatene i sektoren over tid ivaretas best ved at institusjonene har handlingsrom til å fatte beslutninger som departementet ikke nødvendigvis hadde valgt selv dersom fullmaktene hadde vært annerledes. De må derfor sitte svært langt inne for det politiske nivået å overprøve styrenes beslutninger bare fordi det finnes uenighet. Når det ikke er opplagt at saken involverer nasjonale avveininger utenfor styrenes ansvar, må slike inngrep begrenses til de mest betydningsfulle sakene.

En annen side av det institusjonelle selvstyret, er at institusjonene må være beredt til å holdes ansvarlig for resultatene. Når et ansvar er delt mellom flere nivåer, vil ansvarliggjøringen når noe går galt, være avgjørende for hvordan ansvaret deles i praksis. Hvis institusjonene ikke er beredt til å påta seg ansvar og stå til rette i offentligheten også for feil eller manglende resultater, vil argumentene for at de er best i stand til å utvikle kvaliteten gjennom et institusjonelt selvstyre, svekkes.

Ideelt sett skal styringsrammene fra departementet gjøre det forutsigbart for institusjonene hvilket handlingsrom og ansvar de har, slik at de ikke fatter beslutninger som ikke er i tråd med den nasjonale politikken. Dersom departementet på forhånd skulle beskrive tydelige rammer for

hele bredden av politikken, ville disse imidlertid virke så begrensende at fordelene med forutsigbarheten fort ble oppveid av denne reduksjonen i handlingsrommet. Grensen for når et spørsmål blir et nasjonalt ansvar, kan derfor ikke fastsettes generelt eller på forhånd. For å unngå konflikter i etterkant av beslutninger er det derfor nødvendig at styrene er i stand til å hensynta den nasjonale politikken og identifisere hvilke saker det er behov for å gå i dialog med departementet om, og når.

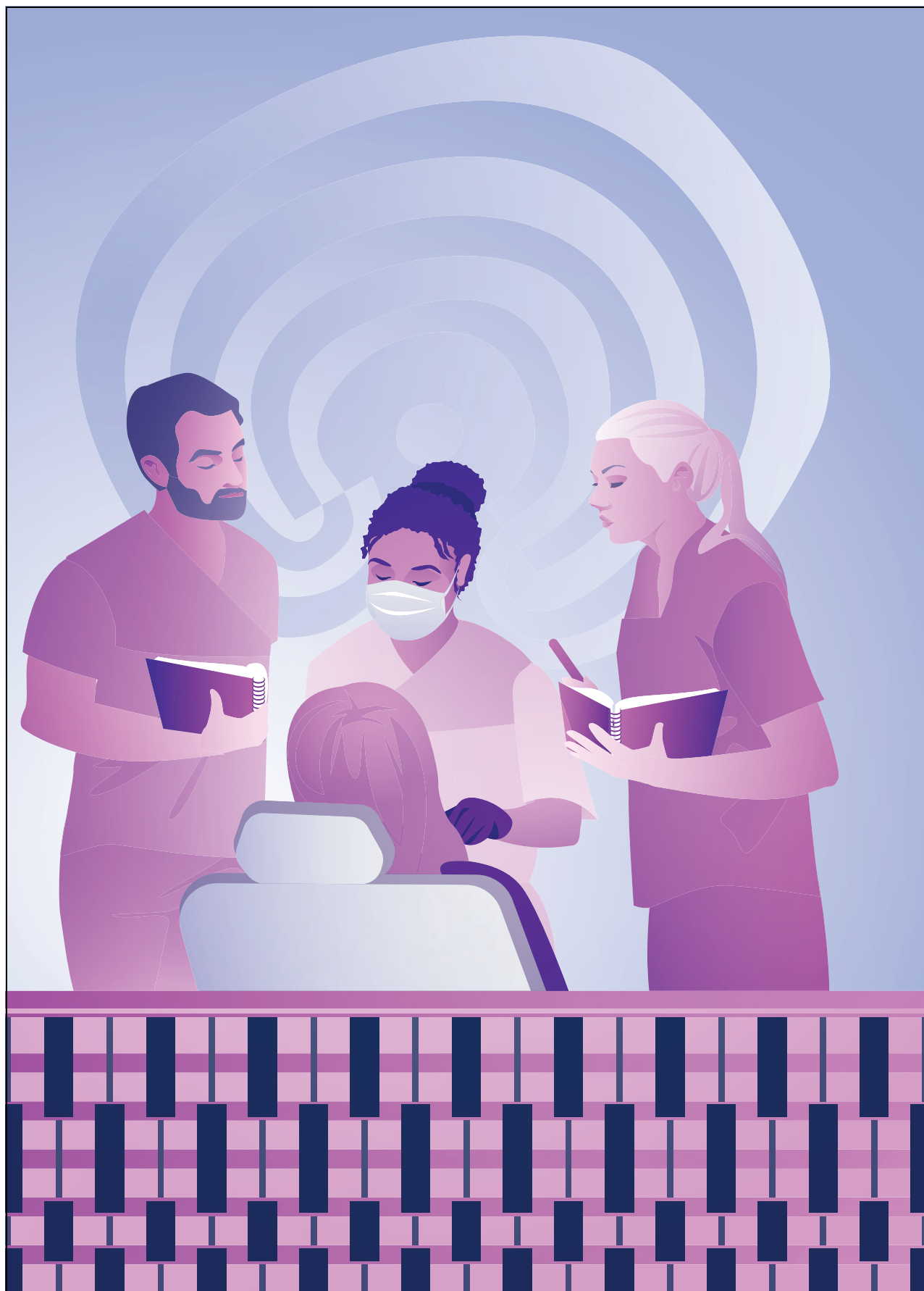
Studiestedsstruktur

Spørsmålet om den geografiske plasseringen av studietilbudene ved den enkelte institusjon (studiestedsstruktur) er et eksempel på en sak som setter roller og ansvar i styringssystemet på spissen. At befolkningen har god tilgang på høyere utdanning, er et nasjonalt anliggende og en viktig politisk sak. Gjennom den generelle instruksjonsmyndigheten har statsråden hjemmel til å instruere om studiestedsstrukturen ved de statlige institusjonene. Samtidig har styrene for universitetene og høyskolene et klart ansvar for å utvikle institusjonene slik at de når de samlede målene best mulig med utgangspunkt i de ressursene de har. Dette innebærer at de må vurdere hvordan fagmiljøene skal organiseres for å oppnå høyest mulig kvalitet på den faglige virksomheten innenfor disse rammene. At styrene selv gjennom universitets- og høyskoleloven har ansvar for å fastsette virksomhetens interne organisering på alle nivåer, avskjærer ikke statsrådens instruksjonsmyndighet, men angir tydelig at dette er institusjonenes oppgave.

Regjeringen har ansvaret for å sørge for en hensiktsmessig struktur i den statlige universitets- og høyskolesektoren ut fra nasjonale ambisjoner og behov. Strukturreformen og sammenlåingene av flere statlige læresteder i 2016 og 2017, jf. Meld. St. 18 (2014–2015) *Konsentrasjon for kvalitet: Strukturreform i universitets- og høyskolesektoren*, var et grep som skulle gjøre institusjonene bedre rustet til å møte ulike utfordringer knyttet til at mange fagmiljøer hadde vært for små og sårbare. Det er verdt å gjenta at selv om fusjonene var frivillige og prosessene ble initiert av

institusjonene selv, ble reformen igangsatt etter politisk ønske, og den endelige beslutningen om fusjon ble fattet av Kongen i statsråd og presentert for Stortinget i stortingsmeldingen om strukturreformen. Dette illustrerer på mange måter hvordan roller og ansvar i styringen av universiteter og høyskoler er komplekse, men kan fungere godt når det er dialog og åpenhet i prosessene. Samtidig vil regjeringen understreke at organiseringen av fagmiljøene og plasseringen av disse i institusjonenes region er et spørsmål om hvordan ressursene kan utnyttes for å nå institusjonens mål best mulig, og regjeringen mener dette er en vesentlig del av styrets ansvar. Disse vurderingene krever at det gjøres avveininger mellom studentenes søkermønstre, tilfanget av faglig personale og de samfunnsmessige behovene. Gode vurderinger forutsetter nær kjennskap til institusjonens samlede ressurser og kvaliteter og til de regionale forholdene.

Dette er noe av bakgrunnen for at flertallet i kirke-, utdannings- og forskningskomiteen ved behandlingen av strukturreformen i 2015 understreket at «[d]et må også i fremtiden, slik det er i dag, være opp til institusjonene selv og deres styrer å vurdere hva en hensiktsmessig studiestruktur innebærer», jf. Innst. 348 S (2014–2015). Videre stemte et flertall i Stortinget i november 2019 imot forslag om anmodningsvedtak om at regjeringen skulle stoppe de planlagte endringene i studiestedsstrukturen ved Nord universitet som styret hadde besluttet, jf. Innst. 31 S (2019–2020). Regjeringen deler stortingsflertallets syn i dette spørsmålet og vil at det også framover skal være opp til institusjonene selv og deres styrer å vurdere hva en hensiktsmessig studiestedsstruktur innebærer. Da flertallet i utdannings- og forskningskomiteen behandlet nevnte anmodningsvedtak, understreket de den politiske forventningen til at styrene vektlegger sitt regionale ansvar og legger til rette for desentralisert utdanning. Det er en forventning som regjeringen deler, og som er fulgt opp gjennom en satsing på desentralisert utdanning og fleksible utdanningstilbud for å gi flere muligheten til å ta høyere utdanning der de bor. Regjeringen vil også legge fram en strategi for desentralisert og fleksibel utdanning, etter planen sommeren 2021.



Figur 4.1

4 Endringer i styringen

4.1 En tydeligere styringsdialog som er tilpasset den enkelte institusjon

4.1.1 Mål for universiteter og høyskoler

Flere mål fastsatt ulike steder er relevante for universiteter og høyskoler:

- *lovbestemt formål*: formålsbestemmelsen i loven er en form for konstituerende styring, som fastsetter institusjonenes overordnede formål som institusjoner for høyere utdanning, forskning, utviklingsarbeid og kunnskapsspredning. Regjeringen vil foreslå en endring i loven slik at formålsbestemmelsen også viser at virksomheten skal bidra til en miljømessig, sosialt og økonomisk bærekraftig utvikling.
- *mål i tildelingsbrevet*: i tråd med økonomiregelverket fastsetter departementet overordnede mål og styringsparametere for hver institusjon. Målene er fastsatt i dialog med institusjonene, og selv om de formelt fastsettes i det årlige tildelingsbrevet, er målene som regel de samme over flere år. Målene utgjør en ramme for aktiviteten i budsjettåret og er utgangspunktet for resultatvurderingene i etterkant i årsrapporten og i etatsstyringsmøtene. De fastsettes med utgangspunkt i målene som er beskrevet i Prop. 1 S med budsjettforslaget for rammebevilgningen til institusjonene, jf. Stortingets bevilgningsreglement § 9.
- *regjeringens øvrige mål*: politiske dokumenter inneholder som regel målformuleringer som utgjør rammen for regjeringens politikk på det aktuelle området. Disse er ikke formelt sett rettet til den enkelte institusjon, med mindre de også er inkludert i tildelingsbrevene, men de beskriver den politiske bakgrunnen som institusjonene må forholde seg til.

Regjeringens mål for forskning og høyere utdanning
De overordnede målene for regjeringens politikk for høyere utdanning og forskning har vanligvis blitt beskrevet i stortingsmeldinger. Siden 2014

har dette blitt gjort gjennom langtidsplanen for forskning og høyere utdanning. Planen setter kursen for langsiktige investeringer i forskning og høyere utdanning, og revideres hvert fjerde år, senest i Meld. St. 4 (2018–2019) *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2019–2028*. I langtidsplanen gir regjeringen uttrykk for hva den fra et nasjonalt perspektiv mener det er særlig viktig å prioritere de kommende årene. Den gjeldende langtidsplanen har følgende hovedmål:

- styrket konkurransekraft og innovasjonsevne
- møte store samfunnsutfordringer
- utvikle fagmiljøer av fremragende kvalitet

Videre inneholder langtidsplanen fem langsiktige prioriteringer, som er tematiske områder av særlig strategisk betydning for Norge. Den gjeldende langtidsplanen inneholder også tre konkrete opptrappingsplaner, som er formål hvor regjeringen vil trappe opp innsatsen innenfor de første årene av planperioden: for et teknologiløft, for FoU for fornyelse og omstilling i næringslivet, og for kvalitet i høyere utdanning.

Regjeringens budsjettprioriteringer og oppfølging av langtidsplanen beskrives i statsbudsjettet. Planen følges opp med tiltak over budsjettene til flere departementer, men gis en samlet omtale i Prop. 1 S for Kunnskapsdepartementet.

Kunnskapsdepartementet beskriver videre mål for sine ansvarsområder samlet sett, hvor politikken på tvers av utdanningsnivåene ses i sammenheng. I Prop. 1 S (2020–2021) er det satt tre overordnede mål for kunnskapssektoren:

- Alle deltar i arbeids- og samfunnsliv.
- Alle har den kompetansen som de selv og samfunnet trenger.
- Samfunnet har tilgang til oppdatert kunnskap av høy kvalitet.

I tillegg til langtidsplanen har regjeringen lagt fram egne stortingsmeldinger for bestemte politikkområder knyttet til høyere utdanning:

- Meld. St. 18 (2014–2015) *Konsentrasjon for kvalitet: Strukturreform i universitets- og høyskolesektoren*

- Meld. St. 16 (2016–2017) *Kultur for kvalitet i høyere utdanning*
- Meld. St. 14 (2019–2020) *Kompetansereformen – Lære hele livet*
- Meld. St. 7 (2020–2021) *En verden av muligheter: Internasjonal studentmobilitet i høyere utdanning*
- Meld. St. 16 (2020–2021) *Utdanning for omstilling: Økt arbeidslivsrelevans i høyere utdanning*

Disse inneholder målbeskrivelser for politikken på de aktuelle områdene. Tilsvarende gjøres i strategier fastsatt av Kunnskapsdepartementet:

- *Strategi for forsknings- og innovasjonssamarbeidet med EU: Horisont 2020 og ERA*, 2014
- *Panorama: Strategi for høyere utdannings- og forskningssamarbeid med Brasil, India, Japan, Kina, Russland og Sør-Afrika (2016–2020)*, 2015
- *Nasjonale mål og retningslinjer for åpen tilgang til vitenskapelige artikler*, 2017
- *Nasjonal strategi for tilgjengeliggjøring og deling av forskningsdata*, 2017
- *Digitaliseringsstrategi for universitets- og høyskolesektoren*, 2017

Av disse vil EU-, Panorama- og digitaliseringsstrategiene revideres i 2021. Regjeringen vil også legge fram en strategi for forskerrekuttering og attraktive karrierer i forskning og høyere utdanning og en strategi for desentralisert og fleksibel utdanning. I 2022 skal det legges fram ny nasjonal kompetansepolitisk strategi.

I tillegg til strategier som gjelder høyere utdanning eller forskning generelt, er disse områdene også ofte reflektert i dokumenter som gjelder særskilte temaer under andre departementers ansvarsområder. Eksempler er blant annet stortingsmeldingene fra denne regjeringen om den maritime næringen, romvirksomhet, helsenæringen og industrien. Strategiene for kunstig intelligens og digital sikkerhetskompetanse er eksempler på strategier som går på tvers av departementene.¹

Nasjonale sektormål og styringsparametere

Målene som beskrives i budsjettforslaget for rammebevilgningen til institusjonene under

kap. 260 i statsbudsjettet, omtales som sektormålene. Hovedinnholdet i målene har vært stabilt, men strukturen og formuleringen av målene har blitt endret med noen års mellomrom. På bakgrunn av et samarbeid med en referansegruppe med representanter fra sektoren ble målene endret i 2012. Samtidig reduserte man detaljeringsgraden i målsettingen ved å gå bort fra de såkalte nasjonale virksomhetsmålene, som var 14–16 mer detaljerte mål fastsatt i tildelingsbrevene til institusjonene. De nasjonale virksomhetsmålene var felles for institusjonene i samme institusjonskategori. Dagens fire sektormål har vært gjeldende fra budsjettåret 2015 (se boks 4.1).

Dagens nasjonale styringsparametere har vært gjeldende siden 2016, da de ble revidert etter dialog med sektoren. Departementet har ikke fastsatt konkrete resultatkrav på parametrene, med unntak for kandidatmåltall for helse- og lærerutdanninger, men forventer at institusjonene vurderer egne ambisjoner og resultater som følges opp i institusjonenes årsrapporter og i etatsstyringsmøtene. Resultater på de nasjonale styringsparametrene publiseres også i den årlige tilstandsrapporten for høyere utdanning.

I arbeidet med statsbudsjettet utarbeider departementene overordnede gevinstrealiseringsplaner for alle nye satsinger.² Planene skal gi regjeringen og departementene et bedre grunnlag for systematisk utredning og rapportering om gevinster fra arbeid med tiltak som kan gi mer effektiv ressursbruk og økt handlingsrom. Slike overordnede gevinstrealiseringsplaner utarbeides også for strukturtiltak. For strukturreformen, jf. Meld. St. 18 (2014–2015), ble det utarbeidet gevinstrealiseringsplaner i 2019 for institusjonene som var blitt slått sammen som del av reformen. Planene inneholder ti indikatorer, som delvis overlapper med de nasjonale styringsparametrene (se boks 4.2). Etter innspill fra institusjonene fastsatte departementet konkrete måltall på indikatorene for hver institusjon som skal oppnås innen 2025.

Utviklingsavtaler

I 2016 innførte departementet som en prøveordning utviklingsavtaler med fem statlige institusjoner. I 2017 ble det inngått utviklingsavtaler med

¹ «Nasjonal strategi for kunstig intelligens», Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020.

«Nasjonal strategi for digital sikkerhetskompetanse», Justis- og beredskapsdepartementet og Kunnskapsdepartementet, 2019.

² «Retningslinjer for materialet til regjeringens konferanse i mars om statsbudsjettet for 2022», rundskriv R-9/2020, Finansdepartementet, 2020.

Boks 4.1 Nasjonale sektormål og styringsparametere for 2021

Sektormål

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

Styringsparametere

1. andelen bachelorstudenter som gjennomfører på normert tid
2. andelen masterstudenter som gjennomfører på normert tid
3. andelen ph.d.-kandidater som gjennomfører innen seks år
4. skår på hvordan studentene oppfatter studie-kvaliteten
5. faglig tidsbruk (timer) per uke blant heltidsstudenter

6. antall publikasjonspoeng per faglige årsverk
7. verdien av Horisont 2020-kontrakter per FoU-årsverk
8. andel utreisende Erasmus+ utvekslingsstudenter
9. andel masterkandidater sysselsatt i relevant arbeid et halvt år etter fullført utdanning
10. bidragsinntekter fra Forskningsrådet per faglige årsverk
11. andre bidrags- og oppdragsinntekter per faglige årsverk
12. andel forskningsinnsats i MNT-fag
13. kandidattall på helse- og lærerutdanningene
14. antall studiepoeng per faglige årsverk
15. andel kvinner i dosent- og professorstillinger
16. andel midlertidig ansatte i undervisnings- og forskerstillinger
17. andel av samlingene og objektene ved universitetsmuseene som er tilstrekkelig sikret og bevart

Boks 4.2 Mål og indikatorer for strukturreformen

Mål for strukturreformen

- i. utdanning og forskning av høy kvalitet
- ii. robuste fagmiljøer
- iii. god tilgang til utdanning og kompetanse over hele landet
- iv. regional utvikling
- v. verdensledende fagmiljøer
- vi. effektiv ressursbruk

Indikatorer i gevinstrealiseringsplaner for sammen-slåtte institusjoner

1. antall publikasjonspoeng per faglige årsverk
2. bidragsinntekter fra Forskningsrådet per faglige årsverk

3. EU-inntekter per faglige årsverk
4. andel årsverk i førstestillinger av faglige ansatte
5. skår på hvordan studentene oppfatter studie-kvaliteten
6. antall avlagte doktorgrader
7. antall studenter på nettbaserte og desentraliserte utdanninger
8. bidrags- og oppdragsinntekter per faglige årsverk
9. andel internasjonalt samforfatterskap
10. andel administrative stillinger av totalt antall årsverk

fem nye institusjoner, og fra 2019 hadde alle statlige universiteter og høyskoler inngått en utviklingsavtale med departementet.

Ideen om flerårige avtaler mellom Kunnskapsdepartementet og institusjonene ble introdusert i rapporten fra Stjernø-utvalget i 2008, men dagens

form for utviklingsavtaler er i hovedsak basert på forslag fra ekspertgruppen for finansiering av universiteter og høyskoler fra 2015.³ Ekspertgruppen så et behov for å supplere finansieringsvirkemidlene med institusjonsvise utviklingsavtaler som inneholdt ulike typer mål, og som dermed kunne omfatte dimensjoner som ikke fanges opp av andre styringsvirkemidler. Med utviklingsavtaler som styringsvirkemiddel kunne man også sikre mer differensiert styring for å ivareta og styrke mangfoldet i sektoren.

Nåværende utviklingsavtaler har stort sett hatt en varighet på 3–4 år. Avtalene inneholder som hovedregel tre til fem mål, med tilhørende styringsparametere. Målene utarbeides gjennom en dialogbasert prosess mellom departementet og hver enkelt institusjon. Som hovedregel er målene i utviklingsavtalen foreslått av institusjonene selv, men departementet har også foreslått enkelte forhold som bør inngå i avtalene. En forutsetning for utviklingsavtalen er at departementet og institusjonen er enige om innholdet. Utviklingsavtalene skal realiseres innenfor eksisterende økonomiske rammer og institusjonene rapporterer på måloppnåelse i årsrapportene. Det er statsråden som endelig fastsetter utviklingsavtalene, og disse inngår i det årlige tildelingsbrevet.

Mål fastsatt av institusjonene selv

Alle statlige virksomheter skal følge de grunnleggende styringsprinsippene og kravene til intern styring i økonomiregelverket (se avsnitt 2.1.1). For universiteter og høyskoler er det styret ved institusjonene som har ansvaret for å utforme strategier, legge planer og fastsette mål og resultatkrav for virksomheten, jf. universitets- og høyskoleloven § 9-2. Det innebærer at de i tillegg til målene og styringsparameterne fastsatt av departementet skal fastsette egne mål og resultatkrav. Disse skal være satt innenfor rammene gitt av departementet i tildelingsbrevet, være tilpasset virksomhetens egenart og ta hensyn til risiko og vesentlighet.

4.1.2 utfordringer med dagens styringspraksis

Et tungt og uniformt styringssystem bidrar til å skape utydelige forventninger

I dagens styring må institusjonene forholde seg til flere mål og indikatorer fastsatt av departementet: sektormål og nasjonale styringsparametere, mål og parametere i utviklingsavtalen, indikatorene i finansieringssystemet, og indikatorene i gevinstrealiseringsplanene for institusjoner som ble slått sammen i strukturreformen. Universiteter og høyskoler forholder seg også til felles føringer for statlig virksomhet i form av tiltak og rapporteringskrav i tildelingsbrevene. I sum utgjør dette en kompleks mål- og resultatstyringsmodell.

I NIFUs undersøkelse av styringen av universiteter og høyskoler, pekes det på to motsatte bevegelser det siste tiåret: På den ene siden er målene blitt færre og mindre detaljert (særlig ved å fjerne de nasjonale virksomhetsmålene). På den andre siden har andre typer krav økt. Disse kommer oftest til uttrykk i tildelingsbrevene under overskriften «Andre forutsetninger og krav», og kan dreie seg om tiltak eller rapporteringskrav på områder som for eksempel likestilling og mangfold, norsk språk og informasjonssikkerhet.

Nye sett med mål eller indikatorer er blitt innført, uten at eksisterende er blitt endret. Selv om institusjonene selv har bidratt med innholdet i utviklingsavtalene, har målene og parameterne i avtalene i mange tilfeller kommet i tillegg til de nasjonale målene og parameterne og institusjonenes egne mål og resultatkrav. Til sammen har dette ført til en kompleksitet i systemet som kan gjøre at institusjonene blir mer opptatt av å tilfredsstille spesifikke krav enn av å utnytte sitt handlingsrom for å nå de overordnede målene best mulig.⁴ Innspill fra sektoren til denne meldingen peker på en tung og detaljert målstyring, som i verste fall undergraver det tillitsbaserte systemet.

I tillegg er det en oppfatning i sektoren at dagens styringssystem og målstruktur motvirker mangfold. Felles mål og styringsparametere, uavhengig av institusjonens faglige profil, bidrar til økt ensretting i en sektor hvor det er behov for faglig variasjon og bredde og sterke regionale institusjoner. Forventet eller ønsket nivå på de fleste av parameterne vil variere betydelig mellom

³ NOU 2008: 3 *Sett under ett: Ny struktur i høyere utdanning*. «Finansiering for kvalitet, mangfold og samspill: Nytt finansieringssystem for universiteter og høyskoler: Forslag fra ekspertgruppe oppnevnt av Kunnskapsdepartementet 8. april 2014», Kunnskapsdepartementet, 2015.

⁴ J. Askim (2015). «The role of performance management in the steering of executive agencies: Layered, imbedded, or disjointed? *Public Performance & Management Review*, 38(3): 365–394. <https://doi.org/10.1080/15309576.2015.1006463>

institusjonene ut fra profilen deres. Selv om departementet har ulike forventninger til institusjonene, uttrykkes ikke alltid dette tydelig. Læresteder som er svært ulike med hensyn til størrelse og faglig profil, møter det samme målstyringsregimet til tross for ulike forutsetninger. Når alle institusjoner retter seg mot de samme målene, er det også en fare for suboptimal ressursutnyttelse ved at institusjonenes komparative fortrinn ikke blir utnyttet fullt ut.

I 2018 ba departementet universitetene og høyskolene om synspunkter på de nasjonale målene og styringsparameterne og innspill til hvordan disse kunne gjøres enklere og bedre. Det ble gjort i lys av innføringen av utviklingsavtaler og arbeidet med å videreutvikle avtalene som styringsverktøy. Institusjonene ble oppfordret til å integrere målene i utviklingsavtalen med sine egne fastsatte mål for virksomheten, men flere institusjoner oppfattet utviklingsavtalene som et nytt lag med styring. Sett i sammenheng med øvrige mål og nasjonale styringsparametere, var tilbakemeldingen fra sektoren at mål- og resultatstyringsmodellen har blitt for omfattende og består av for mye opptelling.

En gjennomgang av årsrapporter i 2017 viste at flere institusjoner hadde en omfattende målstruktur med et stort antall egne virksomhetsmål og styringsparametere. Antall virksomhetsmål varierte fra 5 til 32 og antall styringsparametere varierte fra 12 til 71. Ifølge Læg Reid mfl. (2006) kan over 20 styringsparametere være en indikasjon på lite prioritering av mål.⁵ Dette tyder på at flere institusjoner strever med å utarbeide tydelige utviklingsstrategier og samtidig møte departementets krav.

Utviklingsavtalenes plass i styringssystemet har vært uklar

Ekspertgruppen for finansiering av universiteter og høyskoler skrev i sin rapport i 2015 at summen av departementets styringsvirkemidler sto i fare for å bidra til en mer homogen sektor i framtiden. En ordning med institusjonsvise utviklingsavtaler ble derfor foreslått som en motvekt til dette for å rette større oppmerksomhet mot de ulike institusjonenes forutsetninger, profil og behov.

I 2020 gjennomførte NIFU en evaluering av ordningen med utviklingsavtaler på oppdrag fra

Kunnskapsdepartementet. Evalueringen peker på at utviklingsavtalene har bidratt til å fokusere styringsdialogen med departementet, og at avtalene har et potensial til å styrke profileringen av institusjonene. Ifølge NIFU har sektoren i stor grad opplevd det som positivt at prosessen rundt innføringen av utviklingsavtalene har vært åpen og dialogbasert.

NIFU finner at avtalene har vært resultatorienterte for noen institusjoner, mens de for andre har vært mer prosessorienterte, og at dette har preget måten målene er formulert på og sett i sammenheng med andre mål. Avtalene har også hatt ulik innvirkning på institusjonene avhengig av blant annet hvor sterk kobling det er mellom avtalene og det interne planverket i organisasjonen. I tillegg peker evalueringen på en oppfatning av at avtalene representerer et nytt lag med mål selv om avtalene i prinsippet skulle være et mer langsiktig og strategisk verktøy. NIFU mener at hovedutfordringen er avtalenes uklare plassering i det helhetlige styringssystemet.

At avtalene ble introdusert som et nytt verktøy i forbindelse med endringer i finansieringssystemet, har bidratt til å skape noe uklarhet rundt hva slags styringsinstrument avtalene skal være. Det gjelder særlig spørsmålet om det skal knyttes finansiering til avtalene. I andre land har erfaringen med økonomiske insentiver i lignende utviklingsavtaler vært variert, og henger dessuten sammen med det øvrige styringsregimet for høyere utdanning i landet. Videre er hensikten med å benytte utviklingsavtaler som styringsverktøy knyttet til hvilke problemstillinger som er aktuelle i sektoren det gjelder.

I NIFUs sammenligning av norske utviklingsavtaler med dem i Danmark, Canada (Ontario) og Nederland peker det norske systemet seg ut som et mer dialogbasert system med stor enighet om problemstillingen som lå til grunn for utviklingsavtalene, nemlig behovet for økt differensiering i styringen. I Ontario brukes avtalene nærmest utelukkende som et verktøy for resultatbasert finansiering. Nederland innførte først en prøveordning med noe resultatbasert finansiering, men har siden utviklet avtalene mer i retning av kvalitetsutvikling. Både i Nederland og Danmark har avtalenes økonomiske virkemidler begrenset omfang (se boks 4.3).⁶

I Norge mener mange i sektoren at avtalene har utviklet seg til å bli et nyttig instrument som

⁵ P. Læg Reid, P. G. Roness og K. Rubecksen (2006) «Performance management in practice: The Norwegian way». *Financial Accountability and Management*, 22(3): 251–270. <https://doi.org/10.1111/j.0267-4424.2006.00402.x>

⁶ «Utviklingsavtaler i norsk høyere utdanning: En evaluering av pilotordningen», NIFU-rapport 2020: 21, Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning, 2020.

Boks 4.3 Utviklingsavtaler i Canada (Ontario), Danmark, og Nederland

Som del av NIFUs evaluering av utviklingsavtalene i Norge gjennomførte nederlandske Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS) en komparativ analyse av utviklingsavtaler i Ontario, Danmark og Nederland.

I 2014 innførte Ontario-provinsen i Canada såkalte *strategic mandate agreements* mellom departementet og offentlig finansierte høyere utdanningsinstitusjoner. Avtalene tok utgangspunkt i seks overordnede, prioriterte områder som departementet fastsatte. Institusjonene skulle deretter, i samråd med departementet, utforme mål og resultatindikatorer innenfor de seks områdene. Noen indikatorer var felles for alle institusjoner, mens andre var institusjonsspesifikke. Hovedintensjonen med avtalene er å styrke ansvarliggjøringen av institusjonene for måloppnåelsen (*accountability*). Fra 2020 er finansiering knyttet til resultatindikatorer som er felles for alle institusjoner, men hvor institusjonene selv har definert egne måltall.

I Danmark ble fireårige utviklingsavtaler først innført i 1999. Avtalene var hovedsakelig intensjonsavtaler, og formålet var å styrke dialogen mellom departementet og institusjonene. I dag er avtalene utviklet videre som *strategiske rammekontrakter*, hvor institusjonenes egne strategiplaner er mer førende enn tidligere. Målene utvikles fortsatt i dialog mellom departementet og institusjonene, og institu-

sjonene rapporterer årlig på måloppnåelse. Departementet har knyttet 1,25 prosent av den samlede bevilgningen til institusjonene til måloppnåelse i rammekontraktene. Manglende måloppnåelse kan også føre til en økonomisk sanksjon for institusjonen.

Nederland introduserte såkalte *performance agreements* i 2012 for å styrke de faglige profilene og kvaliteten gjennom økt differensiering i systemet. Avtalene inneholdt i første omgang flere indikatorer som var felles for alle institusjoner, men institusjonene kunne også legge til flere indikatorer. Syv prosent av bevilgningen til utdanning ble øremerket avtalene i perioden 2013–2016. En liten andel av disse midlene ble konkurranseutsatt på bakgrunn av ambisjonsnivået i avtalene, mens en større andel var avhengig av måloppnåelse, hvor institusjonene kunne fratas midler ved manglende måloppnåelse. På bakgrunn av blandede resultater og mye diskusjon rundt avtalene, ble de i 2017 endret til kvalitetsavtaler (*quality agreements*) i 2017 som kun vektlegger utdanning. Finansieringsmodellen ble endret som følge av at stipendordningen for studenter ble omgjort til lån, og disse midlene skulle knyttes til avtalene for å bedre kvaliteten i utdanningen.

Kilde: B. Jongbloed og H. de Boer (2020) «Performance agreements in Denmark, Ontario and the Netherlands». University of Twente, CHEPS.

har bidratt til å spisse styringsdialogen med departementet. Som NIFU påpeker, er det et sterkt dialogfokus og ønske om tillitsbasert styring i det norske systemet. NIFUs gjennomgang viser imidlertid at avtalene i dag inneholder en blanding av mål som er innrettet på forskjellige måter. De deler disse i tre hovedspor: tydeligere profilering gjennom satsing på områder institusjonene allerede er gode på, løsning av konkrete lokale problemer, og nasjonale politiske prioriteringer (for eksempel lærerutdanning). NIFU anbefaler at det bør klargjøres hvilket formål avtalene har, hvordan måloppnåelse defineres, og hvilke typer mål som skal inngå i avtalene. Skal avtalene bidra til bedre arbeidsdeling i sektoren, må departementet ha et bevisst forhold til dette i utformingen av avtalene.

4.1.3 Utviklingsavtalene blir mer sentrale i styringen framover

Forenklete nasjonale mål og styringsparametere

Regjeringen vil gjøre styringen av universitetene og høyskolene tydeligere og mer differensiert, på en måte som ivaretar institusjonenes handlingsrom til å oppfylle samfunnsoppdraget på best mulig måte. Styringen skal tilpasses sektorens egenart. Det skal gjøres risikovurderinger og styres på det vesentlige, med vekt på resultater. Videre må fastsettingen av mål og styringsparametere samvirke med ulike typer styringsvirkemidler og balansere ulike behov, både fra myndighetenes side og internt på institusjonsnivå. Kravene til kvalitet i utdanning og forskning vil være uendret.

Regjeringen ønsker å oppnå høy kvalitet i høyere utdanning og forskning gjennom en mer differensiert styring mot felles overordnede mål. Kunnskapsdepartementet setter nasjonale mål for universitets- og høyskolesektoren gjennom de årlige budsjettforslagene. Sektormålene skal være overordnede og dekke bredden av forventede resultater, og vil som hovedregel ligge fast over flere år. Departementet vil ha dialog med sektoren i 2021 for å revidere sektormålene. Sektormålene vil inngå som overordnede mål i tildelings- og tilskuddsbrevene til statlige og private universiteter og høyskoler også framover.

Sektormålene må ses i sammenheng med målene i langtidsplanen for forskning og høyere utdanning, men målene har i utgangspunktet separate funksjoner. Målene og de langsiktige prioriteringene som fastsettes i langtidsplanen for forskning og høyere utdanning, angir retning for de samlede investeringene i planperioden uavhengig av sektor. Langtidsplanen er et prioriteringsverktøy og angir kursen regjeringen vil legge til grunn framover. Sektormålene gjelder bevilgningene til universitetene og høyskolene og beskriver de samlede resultatene som siktes oppnådd for aktiviteten i budsjettåret.

I tråd med prinsippene om mer strategisk og differensiert styring vil regjeringen utvikle de nasjonale styringsparameterne fra 2023. Det betyr at institusjonene ikke lenger trenger å vurdere resultatene på alle de nasjonale styringsparameterne i sine årsrapporter. Styringsparameterne fastsatt av departementet i tildelingsbrevene vil utelukkende være knyttet til målene i utviklingsavtalene. Det vil gjøre rapporteringen mer tilpasset institusjonenes profiler og forutsetninger.

Selv om det ikke fastsattes nasjonale styringsparametere, skal institusjonene fortsatt rapportere overordnet om hvordan de har bidratt til oppnåelsen av sektormålene. De står imidlertid fritt til å velge hvilke data de vil bygge denne resultatrapporteringen på. Det er fortsatt behov for et godt datagrunnlag og god statistikk om virksomheten ved universiteter og høyskoler. Derfor opprettholdes kravene om å rapportere data til Database for statistikk om høgre utdanning (DBH). Forenklingen ved å fjerne de nasjonale styringsparameterne skal ikke føre til endringer i statistikkgrunnlaget eller analysene av aktivitetene ved lærestedene.

Kunnskapsdepartementet har besluttet at det ikke er ønskelig å gå videre med de grønne indikatorene for universitets- og høyskolesektoren som ble foreslått i en rapport til departementet i 2019.⁷ Regjeringen har ambisiøse klimamål. Rele-

vant forskning og utdanning ved universiteter og høyskoler er et viktig bidrag i arbeidet med å nå disse målene. Regjeringen mener også at sektoren jobber godt med å redusere eget klimavtrykk og forventer at dette arbeidet fortsetter.

Utviklingsavtaler som virkemiddel for differensiert styring

Utviklingsavtalene har som formål å bidra til høy kvalitet og en mangfoldig sektor gjennom tydelige institusjonsprofiler og bedre arbeidsdeling. En mangfoldig universitets- og høyskolesektor kjennetegnes av ulike og komplementære institusjoner med faglige profiler som bygger på egne fortrinn. Mangfold kan forsterke mobilitet, samarbeid og arbeidsdeling mellom institusjoner og bidra til fornyelse og omstilling i sektoren. Variasjon og mangfold er også et utslag av regionale ulikheter i arbeids- og næringslivets behov for kunnskap og kompetanse. Mer differensiert styring gjennom utviklingsavtalene skal bidra til å ivareta og utvikle institusjonenes samfunnsopdrag knyttet til ulike regionale og lokale behov.

Videre vil utviklingsavtalene kunne gi en tydeligere ramme for å håndtere særskilte utfordringer både for sektoren som helhet og for den enkelte institusjon. Avtalene vil blant annet kunne benyttes for å følge opp institusjonenes dimensjonering av utdanningstilbudet for å møte nasjonale og regionale kompetansebehov (se også omtale i avsnitt 4.3). Utviklingsavtalene utarbeides gjennom en dialogbasert prosess mellom departementet og hver enkelt institusjon, og skal bidra til økt åpenhet om myndighetenes og styrenes omforente forventninger til institusjonens utvikling. I tillegg til regjeringens prioriteringer og særskilte føringer vil utviklingsavtalene være sentrale i etatsstyringsmøtene mellom departementet og den enkelte institusjon.

Utviklingsavtalene er ikke ment som et finansieringsvirkemiddel. I tråd med prinsippene om mer differensiert og dialogbasert styring anser departementet det som lite hensiktsmessig å legge opp til nok et indikatorbasert virkemiddel som risikerer å motvirke intensjonen om et mindre komplekst styringssystem. Videre kan økonomiske insentiver bidra til at institusjoner setter mindre ambisiøse mål, og dermed ha liten effekt på utviklingen for sektoren samlet sett.

⁷ «Grønne indikatorer for universitets- og høyskolesektoren», Asplan Viak, 2019.

«Grønne indikatorer: Høringsinnspill», Diku notatserie 03/2020, Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høyere utdanning, 2020.

Målene og parameterne vil ikke være de samme på tvers av institusjonene, og kriteriene for evaluering vil dermed kunne mangle legitimitet som grunnlag for ressursfordelingen mellom institusjonene. Institusjonene skal styres ut fra egne forutsetninger og muligheter, og utviklingsavtalene vil få en mer sentral plass i styringssystemet uten at det knyttes finansiering direkte til måloppnåelsen til hver institusjon.

Institusjonsvise utviklingsmål, med tilhørende styringsparametere, utformes på vesentlige områder med behov for utvikling eller endring innenfor en spesifisert tidsperiode. Derfor vil utviklingsmålene, som før, ikke nødvendigvis dekke hele bredden av institusjonens virksomhet. Målene bør vise ønsket tilstand eller resultat på områder som institusjonen har en reell mulighet til å påvirke gjennom sine aktiviteter og virkemidler. Innretningen av målene kan variere noe fra institusjon til institusjon, avhengig av egenarten og utviklingsbehovet for hver enkelt institusjon. Målene skal være langsiktige, i utgangspunktet for en periode på fire år, men kan også være mer langsiktige.

Sammen med de nasjonale sektormålene fungerer de institusjonsvise målene og styringsparametere i utviklingsavtalene som de overordnede målene fastsatt av departementet i henhold til Reglement om økonomistyring i staten § 7. Dette rokker ikke ved styrets ansvar for planer og strategier og for å fastsette egne mål og resultatkrav for virksomheten, jf. universitets- og høyskoleloven § 9-2 og Reglement om økonomistyring i staten § 4. Institusjonene har ansvaret for at målene de selv fastsetter, fungerer hensiktsmessig innenfor forutsetningene gitt av overordnet myndighet.

Dagens utviklingsavtaler gjelder ut 2022, og reviderte utviklingsavtaler skal utarbeides for perioden 2023–2026 for alle statlige institusjoner, slik at alle har samme avtaleperiode. Målene skal som i dag utarbeides gjennom en dialogbasert prosess, og vil for neste periode ta utgangspunkt i en bestilling som vil inngå i tildelingsbrevene for 2022. Utviklingsavtalene vil bli endelig fastsatt av departementet i tildelingsbrevet for 2023. Bestillingen om å utarbeide nye utviklingsmål for neste periode vil kunne baseres på langtidsplanen for forskning og høyere utdanning, og aktuelle stortingsmeldinger om arbeidslivsrelevans, studentmobilitet og kompetansereformen.

Rapportering og oppfølging av målene i styringsdialogen

Siden 2013 har Kunnskapsdepartementet hatt etatsstyringsmøter med styrene ved den enkelte

institusjon hovedsakelig annethvert år. Etatsstyringsmøtene skal være en strategisk dialog og tar utgangspunkt i tildelingsbrevene og institusjonenes årsrapporter. Etter etatsstyringsmøtene gir departementet en skriftlig tilbakemelding til hver enkelt institusjon. Der får institusjonen tilbakemelding på profil, ambisjoner, resultater, måloppnåelse, strategiske prioriteringer og utfordringer. Institusjonene får tilbakemelding også de årene de ikke har hatt etatsstyringsmøte, blant annet basert på departementets vurdering av årsrapporten, øvrig rapportering og andre strategidokumenter.

Kravet om å utarbeide og publisere en særskilt årsrapport med årsregnskap er det eneste konkrete kravet til rapportering som er felles for alle underliggende, statlige virksomheter. Årsrapporten skal gi departementet relevant og vesentlig styringsinformasjon, og departementet kan stille nærmere krav til årsrapportens innhold. Det skal framgå hva som er status på styringsparametere/milepæler i utviklingsavtalen sammenlignet med utgangspunktet for avtalen. Vesentlige endringer i resultater, og resultater som institusjonen er særlig fornøyd med og ikke fornøyd med, bør nevnes særskilt.

Virksomhets- og økonomiinstruksen, som fastsettes av Kunnskapsdepartementet, angir også retningslinjer og krav til internstyring og rapportering og vil bli revidert i forbindelse med tildelingsbrevene for 2023.

4.1.4 Grunnlaget for god styringsinformasjon

God styring er avhengig av god informasjon. Forskning, evalueringer, statistikk og annen dokumentasjon er nødvendig for å sikre god effekt av innsatsen og åpenhet om resultatene i høyere utdanning og forskning. Det er ikke bare viktig som kontrolltiltak for å sikre god ressursbruk og måloppnåelse, men også som tiltak for å forbedre og utvikle kvaliteten. God informasjon om resultater og om kvalitetstilstanden bidrar dessuten til å minske behovet for detaljert sentral styring. Derfor er det viktig at statistikkgrunnlaget er av høy kvalitet, og at behovet for nye data vurderes kontinuerlig.

Regjeringen mener en viktig forutsetning for en styringspolitikk basert på utstrakt institusjonelt selvstyre er at det er åpenhet og god informasjon om kvaliteten i institusjonenes ulike forskningsfag og studieprogrammer. Et sentralt virkemiddel i så måte er systematisk bruk av kvalitetsevalueringer. Norges forskningsråd og

Boks 4.4 Forslag til nasjonalt rammeverk for evaluering av kvaliteten i norsk forskning og høyere utdanning

En arbeidsgruppe nedsatt av Kunnskapsdepartementet leverte i februar 2021 en rapport med forslag til et nasjonalt rammeverk for evaluering av kvaliteten i norsk forskning og høyere utdanning.¹ Arbeidsgruppen har vært ledet av Kunnskapsdepartementet, med medlemmer utpekt av Universitets- og høyskolerådet, Forskningsinstituttene fellesarena, NOKUT, Forskningsrådet, Norsk studentorganisasjon og Olje- og energidepartementet. Målet med prosjektet var å sikre effektiv og koordinert evaluering av norsk forskning og høyere utdanning på en slik måte at ulike aktørers og samfunnets behov for kunnskap om kvaliteten i forskning og høyere utdanning imøtekommes. Prosjektet har bygget på internasjonal forskning om evaluering og på en kartlegging av behovene for evalueringer i Norge, utført av Proba samfunnsanalyse på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet.²

Arbeidsgruppens forslag til rammeverk inneholder mål som skal ivareta alle relevante aktørers informasjonsbehov om kvaliteten i norsk forskning og høyere utdanning. Forslaget inne-

bærer i stor grad en videreføring av dagens ansvarsforhold, i den forstand at Forskningsrådet fortsatt får hovedansvaret for forsknings-evalueringer og NOKUT et tilsvarende hovedansvar for utdanningsevalueringer. Det legges imidlertid opp til nye mekanismer for løpende koordinering, blant annet gjennom et eget koordineringsforum og en langtidsplan. Tilpasning til institusjonenes ulikhet foreslås ivare tatt gjennom bruk av nasjonale protokoller. Videre foreslår arbeidsgruppen at NOKUTs utdanningsevalueringer utvides til å dekke bredden i norsk høyere utdanning, og at det vurderes endringer i studiekvalitetsforskriftens bestemmelse om jevnlig egenevalueringer. I tillegg inneholder rammeverket prinsipper for evalueringen av forskning og høyere utdanning i Norge.

¹ «Evaluering av norsk forskning og høyere utdanning: Rapport med forslag til et norsk rammeverk: Utarbeidet av en gruppe nedsatt av Kunnskapsdepartementet», Kunnskapsdepartementet, 2021.

² «Kartlegging av evalueringer av kvalitet i forskning og høyere utdanning: Sluttrapport», Proba-rapport 2020-12, Proba samfunnsanalyse, 2020.

NOKUT har ansvar for å gjennomføre evalueringer av norsk forskning og høyere utdanning. Universitetene og høyskolene driver også ulike former for evalueringer av egen virksomhet. Hittil har de ulike evalueringene i liten grad vært koordinert eller planlagt på lengre sikt, noe som har gjort det vanskelig for både sentrale myndigheter, institusjonene selv, studiesøkere, virksomheter, og samfunnet for øvrig å danne seg et godt bilde av kvalitetstilstanden i ulike forskningsfag og studieprogrammer.

Kunnskapsdepartementet nedsatte derfor i 2019 en arbeidsgruppe som fikk mandat til å utarbeide et forslag til et nasjonalt rammeverk for evaluering av kvaliteten i norsk forskning og høyere utdanning (se boks 4.4). Arbeidsgruppen har nylig levert sin rapport, og Kunnskapsdepartementet vil vurdere implementering av et nasjonalt rammeverk blant annet i forbindelse med ny direktoratsstruktur. Et velfungerende system for kvalitets-evaluering vil være av stor betydning for kvalitetsarbeidet ved institusjonene, for politikkutviklingen på kunnskapsfeltet, og ikke minst for tilliten til forskning og høyere utdanning i samfunnet.

Et av tiltakene i strukturmeldingen (Meld. St. 18 (2014–2015)) var å etablere en felles nettportal med kvalitetsindikatorer for høyere utdanning. Tiltaket ble nærmere omtalt i kvalitetsmeldingen (Meld. St. 16 (2016–2017)) på bakgrunn av behovet for å styrke kunnskapsgrunnlaget for kvalitetsutvikling i høyere utdanning. Det er særlig behov for å sammenstille og videreutvikle sammenlignbar informasjon på studieprograms- og institusjonsnivå. Det innebærer også informasjon om utdanningenes arbeidslivsrelevans. En felles nettportal vil blant annet kunne støtte gode utdanningsvalg, dokumentere utvikling over tid, bidra til kvalitetsutvikling og danne underlag for styringsdialogen. Se også nærmere omtale i avsnitt 4.3 om behovet for mer systematisk kunnskap om arbeidsmarkedsbehov rettet mot studenter, universiteter og høyskoler og myndigheter.

Kunnskapsdepartementet ønsker å knytte portalen til allerede etablerte prosesser, og vurdere den i sammenheng med eksisterende plattformer. Det nye Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse vil få en viktig rolle i analyse- og kunnskapsforvaltning, og vil kunne vurdere

videre utvikling av analyser og tilgjengeliggjøring av data og informasjon om høyere utdanning.

4.1.5 Tiltak

Styringsdialogen skal sikre at styringen av universiteter og høyskoler er tydelig, transparent og forutsigbar. En forenklet målstruktur med færre styringsparametere og rapporteringskrav understøtter institusjonenes selvstyre og bygger opp under en mer tillitsbasert styring. Ulike institusjoner styres mot felles sektormål, men i tråd med den enkelte institusjons rolle og forutsetninger, noe som gir rom for lokal ledelse og utnytter institusjonens komparative fordeler. Mer differensiert styring gjennom institusjonsvise utviklingsmål og styringsparametere skal støtte faglig mangfold og bredde i sektoren og i tillegg tilpasses ulike regionale og lokale behov. Mangfold og arbeidsdeling i universitets- og høyskolesektoren vil bidra til høyere kvalitet i utdanning og forskning og legge til rette for bedre kunnskapsberedskap og kompetanse samlet sett.

Derfor vil regjeringen:

- forenkle målstrukturen for universiteter og høyskoler ved å styre på overordnede nasjonale sektormål som fastsettes gjennom statsbudsjettet og i samsvar med langtidsplanen for forskning og høyere utdanning
- videreutvikle den dialogbaserte styringen med institusjonsvise mål og styringsparametere og gå bort fra nasjonale styringsparametere. Utviklingsavtalene benyttes som det sentrale virkemiddelet for mer differensiert styring av sektoren, og forblir en integrert del av de årlige tildelingsbrevene.
- opprettholde kravene til innrapportering av data om resultater i høyere utdanning til Database for statistikk om høyere utdanning (DBH)

4.2 Finansiering

Dagens finansiering av de statlige universitetene og høyskolene er nærmere omtalt i avsnitt 2.2.2. Hoveddelen av finansieringen skjer gjennom tildelingen fra Kunnskapsdepartementet direkte til hver institusjon. Dette er en rammefinansiering med få direkte øremerkinger fra departementets side. Denne rammebevilgningen påvirkes på den ene siden av budsjettendringer som bestemmes år for år i budsjettprosessene, som for eksempel midler til økt utdannings- og forskningskapasitet,

og som fordeles på institusjonene ut fra varierende kriterier. På den andre siden påvirkes den av den regelstyrte resultatbaserte uttellingen som institusjonen får ut fra resultatendringene på et sett med indikatorer som ligger fast over lengre tid. I tillegg henter institusjonene statlige midler fra søknadsbaserte ordninger, som blant annet forvaltes av Norges forskningsråd, de regionale forskningsfondene og Diku, og fra EUs programmer for utdanning, forskning og innovasjon. Institusjonene kan også få finansiering fra andre kilder, som prosjektmidler fra næringsliv og offentlig forvaltning både nasjonalt og internasjonalt.

Det er vanskelig å vurdere hva som er en optimal finansiering, både når det gjelder det samlede omfanget, hvordan det er fordelt på ulike mottakere og formål, og hvilke mekanismer som brukes i fordelingen. At virksomheten er så mangfoldig, gjør at fordelingsspørsmålet i stor grad handler om å avveie ulike typer nyttevirksomheter mot hverandre – og ikke bare om å sammenligne likt med likt ut fra hva som holder høyest kvalitet. Dessuten er de relevante kvalitetene vanskelig målbare, blant annet fordi mange effekter kommer til syne etter lang tid. At det ikke finnes en fasit, gjør at måloppnåelsen må bedres gjennom en vedvarende prosess av forbedringer. Det er ikke realistisk å etablere et perfekt system som kan vare for evig, man må gjøre gjentakende vurderinger av hva som ikke fungerer, eller hvor man ser forbedringspotensial, og utvikle fordelingsprosessen etter dette.

Stortinget gjorde 15. juni 2020 et vedtak der regjeringen ble bedt om å legge fram et forslag til nytt finansieringssystem for universiteter og høyskoler. Forslaget skulle inneholde faktorene arbeidslivsrelevans i studiene, studentenes sysselsetting i relevant arbeid, opprettelse av mindre og fleksible emner som arbeidslivet etterspør og andre opplegg for etter- og videreutdanning (vedtak 699, jf. Innst. 370 S (2019–2020)). Videre gjorde Stortinget et vedtak 6. oktober 2020 der regjeringen ble bedt om å gå gjennom finansieringskategoriene i finansieringssystemet for å sikre riktig finansiering av utdanninger som er etterspurt i arbeidslivet (vedtak 16).

4.2.1 Behov for en finansiering som tydeligere støtter opp om de samlede målene for universiteter og høyskoler

Universitetene og høyskolene gir et avgjørende bidrag til samfunnsutviklingen, og samfunnet har derfor høye forventninger til resultatene. Regjeringens ambisjoner for politikken for forskning og

høyere utdanning er ikke innfridd, og det er behov for bedre måloppnåelse på flere punkter. Til tross for at flere gjennomfører høyere utdanning, er det fortsatt for mange som faller fra eller bruker for lang tid på studiene. Norsk forskning har fått større gjennomslag, og vi når i større grad gjennom i konkurranser om finansiering internasjonalt som legger vekt på vitenskapelig kvalitet, men vi ligger fortsatt bak en del sammenlignbare land på slike kvalitetsindikatorer. Norge er blant landene i OECD som har økt ressursbruken til høyere utdanning mest det siste tiåret, og er samtidig blant dem som har den aller laveste økningen i andelen unge med høyere utdanning ifølge OECD. Tallet på gjennomførte studiepoeng per faglig årsverk har gått ned de seneste årene. Etter- og videreutdanningsutvalget peker også på at universiteter og høyskoler ikke har et tilbud som svarer på arbeidslivets etterspørsel etter fleksible og relevante kurs og videreutdanninger.⁸ I innspillene til arbeidet med denne meldingen har flere pekt på at endringer i finansieringen bør inngå blant virkemidlene som tas i bruk for å forbedre måloppnåelsen i sektoren, både når det gjelder økt kvalitet i utdanning og forskning og mer effektiv ressursbruk.

Hovedbildet er likevel at finansieringen av universiteter og høyskoler i hovedsak fungerer godt. Bakgrunnen for å gjøre endringer er ikke en krisesituasjon, men å forbedre måloppnåelsen fra et godt utgangspunkt. Alle institusjoner utfører virksomhet av verdi for samfunnet, og det er ikke behov for dramatiske omdisponeringer fra noen institusjoner til andre. Institusjonene har et mangfold av finansieringskilder, og de statlige midlene blir fordelt gjennom flere ulike mekanismer, hver med sine fordeler og ulemper som balanserer hverandre. Universiteter og høyskoler i Norge har hatt en sterk vekst i både forsknings- og utdanningsvirksomheten de siste tiårene, og det har vært en positiv kvalitetsutvikling.

Finansieringen som del av en klar og helhetlig styringspolitikk

Kvalitetsreformen hadde et mål om å skape mer åpenhet om forholdene som endrer budsjetttramene til den enkelte institusjon. Det gjaldt både for budsjettendringene gjennom den resultatbaserte uttellingen og for andre endringer. Dersom finansieringen skal motivere institusjonene til å forbedre aktiviteten langs de linjene som vekt-

legges i politikken, er det nødvendig at det samlede bildet av hva som vektlegges i finansieringen, blir forstått. Erfaringene har vist at det fortsatt er behov for å bedre den allmenne forståelsen av hvordan de ulike delene av finansieringen til universiteter og høyskoler fungerer i et helhetlig perspektiv.

Da den resultatbaserte uttellingen ble innført, ble det påpekt at de ordinære budsjettendringene som besluttet i de årlige budsjettprosessene, fortsatt ville være hovedmekanismen for å regulere kapasiteten gjennom rammebevilgningene. Den resultatbaserte uttellingen står bare for en mindre del av de samlede budsjettendringene i sektoren. Av de akkumulerte budsjettendringene siden 2002 utgjør den resultatbaserte uttellingen i gjennomsnitt under 30 pst. Det gjelder før man tar hensyn til den indirekte virkningen som andre budsjettendringer har på uttellingen. Siden den resultatbaserte uttellingen belønner produksjonsøkninger, har alle budsjettendringer en potensiell påvirkning på den resultatbaserte uttellingen over tid. Institusjoner med større budsjettøkninger enn andre har også forutsetninger for å kunne øke produksjonen mer, og dermed få resultatbasert uttelling. Det meste av den resultatbaserte uttellingen er kommet som følge av at det er bevilget midler til å øke kapasiteten betraktelig gjennom de siste tiårene, ikke på grunn av forbedret gjennomføring i utdanningene.

Den store utvidelsen av utdanningskapasiteten under de økonomiske krisene i 2008/09 og 2020 kunne ikke ha blitt finansiert gjennom den tilbakeskuede resultatbaserte uttellingen, og understreker betydningen av de årlig bestemte tildelingene. Likevel er det mange eksempler fra den offentlige debatten om finansiering som viser at betydningen av den resultatbaserte uttellingen i budsjettfordelingen blir overvurdert. Tilsvarende undervurderes ofte rollen både til de andre tildelingene og kriteriene som påvirker rammebevilgningen, og til andre finansieringskilder som nasjonale og internasjonale programmer for forskning og høyere utdanning.

I den resultatbaserte uttellingen for økning i avlagte studiepoeng og uteksaminerte kandidater gis det uttelling med ulik sats for ulike utdanninger. Studieprogrammene er innplassert i en av seks finansieringskategorier (A–F), som reflekterer grove gjennomsnittforskjeller mellom hvor kostnadskrevenne ulike utdanninger er, men som ikke representerer forventede faktiske kostnader ved det enkelte studium. Da kategoriene ble etablert, la departementet vekt på at systemet ikke måtte være for finmasket. Detaljerte satser kunne

⁸ NOU 2019: 12 *Lærekraftig utvikling: Livslang læring for omstilling og konkurranseevne*.

bli oppfattet som normgivende for de faktiske kostnadene, og dermed redusere institusjonens frihet til å disponere midlene og gi uheldige tilpasninger til satsene.

Kategoriene brukes på den ene siden ved tildelinger til økt studiekapasitet. Her påvirker satsene hvor stor økning i studiepoengproduksjonen departementet forventer ut fra et visst tildelt beløp. Disse forventningene følges hovedsakelig opp i grove trekk og over tid, ikke ned på studiepoengene i det enkelte år i enkeltstudier. Det er derfor ikke nødvendig at satsene treffer helt presist på de faktiske kostnadene institusjonene har per studiepoengenhet. I noen tilfeller vil institusjonene kunne øke kapasiteten mer enn forventningene, og i andre tilfeller vil veksten være mindre. På den andre siden brukes kategoriene i den resultatbaserte uttellingen. Siden uttellingen er basert på historiske produksjonsendringer som allerede har funnet sted, og påvirker bevilgningene framover, er det heller ikke for dette formålet nødvendig at satsene presist reflekterer de faktiske kostnadene ved aktiviteten som ligger til grunn for uttellingen.

Styrene har ansvar for å disponere rammebevilgningen sett under ett, og departementet legger til grunn at institusjonene i sin interne budsjettfordeling og utforming av det enkelte studie tilbud gjør helhetlige avveininger av hvordan ressursene utnyttes best mulig. Ved utformingen av finansieringskategoriene var det et eksplisitt hensyn at de ikke skulle oppfattes normgivende, og at institusjonene skulle ha frihet til å velge innhold og organisering av det enkelte studium uavhengig av satsene i systemet. Erfaringen har vist at institusjonene bruker finansieringskategoriene i sine interne budsjetter. I det offentlige ordskiftet er dette eksemplifisert blant annet gjennom uttalelser om utdanninger som krysssubsidierer hverandre, eller forslag om å bruke høyere satser også for utdanninger som ikke har vekst eller nedgang i gjennomførte studiepoeng, og som dermed ikke skaper noen uttelling i systemet uavhengig av hvilken finansieringskategori de har.

Finansiering som understøtter de politiske målene

Regjeringen mener det må gjøres endringer i finansieringen av universitetene og høyskolene for å sikre at ressursfordelingen treffer riktig ut fra summen av de gjeldende politiske målene. Flere av innspillene til meldingen peker på dette. Noen mener at kvalitet ikke blir belønnet godt nok, og at finansieringen har bidratt til en ensretting i sektoren, ved at flere institusjoner gjør

mer av det samme. På den ene siden argumenteres det for at man i større grad må konsentrere finansieringen for å nå de høye ambisjonene om verdensledende fagmiljøer. På den andre siden er det argumenter for at man må legge større vekt på å sikre god tilgang til høyere utdanning over hele landet og på andre effekter av universiteter og høyskoler som kommer institusjonenes regionale omland til gode.

Bak Stortingets to anmodningsvedtak om finansieringssystemet ligger det også en bekymring over at dagens finansiering ikke bidrar godt nok til oppnåelse av målene om tilgang på fleksibel utdanning og samsvar mellom utdanningskapasiteten og behovene i dagens arbeidsmarked.

Selv om finansieringen av sektoren i all hovedsak skjer i tråd med de overordnede politiske målene, er det behov for justeringer for å sikre en bedre måloppnåelse samlet sett. Det er ikke slik at store deler av finansieringen går til aktiviteter som er verdiløse for samfunnet eller faller helt utenfor regjeringens prioriteringer. Bedre måloppnåelse er et spørsmål om bedre balanse, ikke om en fullstendig kullkasting av dagens ressursfordeling.

Når det melder seg et behov for en kursendring, vil en god styringspolitikk føre til at man velger det beste virkemiddelet for å rette opp kursen. Fordi den resultatbaserte uttellingen har vært den mest detaljert beskrevne delen av finansieringssystemet, er det en risiko for at oppmerksomheten i hovedsak rettes mot denne. Det kan føre til at teoretiske vurderinger av insentiveffekten av den resultatbaserte uttellingen overskygger for mer helhetlige vurderinger som også omfatter andre fordelingsmekanismer.

Gjennom Meld. St. 14 (2019–2020) *Kompetansereformen – Lære hele livet* signaliserer regjeringen en tydelig ambisjon om at tilbudet av fleksible utdanninger og omfanget av videreutdanning må øke framover. Flere av innspillene til styringsmeldingen har også trukket fram dette.

Et mulig virkemiddel er å justere kriteriene for den resultatbaserte uttellingen, slik at institusjonene får ekstra motivasjon ved at en bedre måloppnåelse på sikt ville belønnes med økte ressurser. Svakheter ved denne mekanismen er blant annet at det er vanskelig å spå hva som vil bli de reelle aktivitetsendringene ut fra en teoretisk vurdering av insentivene, og at effekten på finansieringen først vil skje flere år etter at den ønskede aktiviteten er gjennomført. I NOU 2019: 12 *Lærerkraftig utvikling: Livslang læring for omstilling og konkurranseevne* foreslås det noen slike justeringer. Effekten av et av forslagene, om å gi samme resultatbaserte uttelling for økninger i

utdanningene med egenbetaling som for den bevilgningsfinansierte aktiviteten, er illustrert ved at det ville økt budsjetttrammene med 12 mill. kroner i 2019, hvor den samlede rammebevilgningen var på 35,6 mrd. kroner.

For regjeringen har det vært viktig å realisere målet om livslang læring, og faktisk sikre at det blir en økning i tilbudet av fleksible utdanninger innenfor rimelig tid. Regjeringen har derfor opprettet ordninger for tilskudd til fleksible utdanningstilbud. Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høyere utdanning (Diku) tildelte 100 mill. kroner til slike tilbud i 2020, og Kompetanse Norge har siden 2018 tildelt rundt 65 mill. kroner til utvikling av fleksible videreutdanningstilbud ved universiteter og høyskoler. Regjeringen har også tildelt midler til videreutdanninger i helsefag direkte til lærestedene, og den store økningen gjennom Utdanningsløftet 2020 gir institusjonene handlingsrom til selv å prioritere tilbud som er fleksible og rettet mot dem som trenger kompetansepåfyll. Stortingsmeldingen om arbeidslivsrelevans i høyere utdanning inneholder tiltak som er rettet mot å øke samarbeidet mellom læresteder og arbeidsliv, slik at kompetansen til de uteksaminerte kandidatene er mest mulig til nytte i samfunnet.

4.2.2 Helhetlig gjennomgang av finansieringen av universiteter og høyskoler

På bakgrunn av vurderingene ovenfor ser regjeringen et behov for å gjøre endringer i finansieringen av universitetene og høyskolene og den følger opp Stortingets anmodningsvedtak om hensyn som må ivaretas bedre enn i dag. For å skape en god, samlet måloppnåelse må finansieringen ses i sammenheng med de øvrige styringsvirkemidlene, og man må bruke de verktøyene som er best egnet for formålet. Regjeringen legger derfor nå fram denne meldingen om den samlede styringspolitikken, og vil deretter få utført en helhetlig gjennomgang av finansieringen. Gjennomgangen skal vurdere endringer i finansieringen i tråd med styringspolitikken som beskrives her, og i tråd med regjeringens øvrige politiske mål.

Arbeidet skal involvere både aktører fra sektoren og interessenter i arbeids- og samfunnsliv. Departementet vil gi gjennomgangen et mandat til å vurdere ulike typer endringer både i fastsettingen av rammebevilgningene og gjennom andre finansieringskanaler. De overordnede målene for gjennomgangen skal gå tydelig fram av mandatet. Regjeringen understreker at gjennomgangen sær-

lig skal vurdere hvordan målene som er nevnt i Stortingets anmodningsvedtak, bedre kan oppnås gjennom endringer i finansieringen. Gjennomgangen skal ha et helhetlig perspektiv, og mandatet skal ikke være avgrenset til å kun vurdere bestemte typer løsninger.

Ivareta helheten i de politiske målene

Styringen sett under ett skal bidra til at de samlede målene for forskning og høyere utdanning nås i best mulig grad, og at det er en balanse mellom de ulike målene som er i tråd med samfunnets samlede interesser. Finansieringen må spille godt med de andre styringsvirkemidlene, slik at resultatene oppnås mest mulig effektivt.

De ulike målene i politikken for forskning og høyere utdanning står vanligvis ikke i motstrid til hverandre, men ulike aktiviteter oppfyller ulike mål i ulik grad. Siden de økonomiske ressursene bare kan brukes i én aktivitet om gangen, setter finansieringen prioriteringsspørsmålet på spissen, og man er avhengig av å veie ulike mål mot hverandre. På den ene siden kan målene om kvalitet og effektivitet ofte peke mot en konsentrasjon av ressursene i sterke fagmiljøer, som innenfor knappe rammer også vil nødvendiggjøre arbeidsdeling. På den andre siden er det mål som tilsier at noen fagmiljøer bør finnes flere steder, for eksempel for å øke nytteverdien av kompetansen gjennom spredning i det regionale arbeidslivet. På flere områder kan det også være gunstig at det er en nasjonal konkurranse på fagområdet.

I regjeringens politikk for forskning og høyere utdanning er det langtidsplanen som legger de overordnede rammene. Planen angir en kurs for politikktutviklingen og investeringene i et tiårig perspektiv, med mer konkrete mål for de første fire årene. Politikken utdypes videre innenfor ulike stortingsmeldinger og strategier. Regjeringen har nylig lagt fram stortingsmeldinger om en ny kompetansereform, om internasjonal studentmobilitet og om arbeidslivsrelevans i høyere utdanning. Videre er det blant annet fastlagt strategier for forsknings- og innovasjonssamarbeidet med EU, for digitalisering ved universiteter og høyskoler og for deling og gjenbruk av forskningsdata. For øvrig må det tas hensyn til overordnede mål for staten som gjelder generelt, som hensynene til statlig budsjettkontroll og effektiv ressursbruk.

I gjennomgangen av finansieringen vil regjeringen legge vekt på at helheten i de politiske målene må bli ivaretatt, og at vektleggingen av de ulike målene må være i tråd med intensjonene

som ligger til grunn for bevilgningene. Det er ikke et mål i seg selv at gjennomgangen skal finne fram til store omdisponeringer på kort sikt, men den skal legge grunnlaget for at den samlede måloppnåelsen av budsjettendringer framover blir høyest mulig.

I Norge har det i stor grad vært en langsiktig stabilitet i de mest overordnede målene og prioriteringene innenfor politikken for forskning og høyere utdanning. Men vektleggingen av ulike mål må justeres etter hvert som sektoren utvikler seg. De mekanismene som etableres, må derfor være fleksible nok til å kunne hensynta politiske kursendringer uten at det er nødvendig med større omorganiseringer og endringer av selve rammeverket for hvordan midlene tildeles.

Mangfold, samarbeid og arbeidsdeling

Selv om universitets- og høyskolesektoren i Norge er mer enhetlig enn i mange andre land, er det fortsatt et stort mangfold blant institusjonene, både når det gjelder størrelse og fag- og oppgaveprofiler. Dette gjenspeiles også i variasjonen i hvordan institusjonene henter finansiering fra ulike programmer og kilder.

Det er ønskelig at de ulike statlige finansieringskanalene tar hensyn til dette mangfoldet. Det er ikke hensiktsmessig at alle institusjoner skal drive med alt, eller at alle skal bli like gode på det samme. Systemet må ikke føre til at samme typer aktiviteter spres på for mange steder, der hvor det ikke er samfunnsmessig godt begrunnet i for eksempel behovene for regional kompetansespredning. Når en utdanning eller et forskningsfelt finnes flere steder, er det et gode at det finnes variasjoner blant dem. Det øker tilfanget av faglig nytenking, og stimulerer til kvalitetsutvikling. For å ivareta slikt mangfold er det nødvendig at det i konkurransen om finansiering ikke blir en uforholdsmessig vektlegging av bestemte kvaliteter, men at det tas hensyn til hele bredden av kvaliteter som gjør at aktivitetene har verdi for samfunnet.

God forskning og høyere utdanning krever utstrakt samarbeid mellom ulike fagmiljøer. På noen områder finnes aktuelle samarbeidspartnere bare i utlandet, men på de fleste områder er det behov for samarbeid også nasjonalt, både med andre forskningsmiljøer og med samfunns- og arbeidsliv. Det er viktig at styringen ikke skaper administrative eller økonomiske hindre for at faglig og samfunnsmessig ønskelig samarbeid blir gjennomført. Systemet må for eksempel ta hensyn til organiseringen i helseforetakene, siden det er

utstrakt samarbeid både om forskning og utdanning innenfor medisin og helse, og mange forskere i sykehusene også har stillinger ved et universitet. I noen tilfeller kan det også være behov for styring og samordning for å stimulere til samarbeid for økt måloppnåelse.

Hensiktsmessig handlingsrom for både myndigheter og institusjoner

God utnyttelse av ressursene innenfor forskning og høyere utdanning krever at mange av beslutningene fattes i fagmiljøene, hvor man best kan se de overordnede politiske målene og samfunnsmessige hensynene i sammenheng med faglige spørsmål og kunnskapsutviklingen. En stor del av finansieringen må derfor gi institusjonene reelt handlingsrom til å gjøre egne prioriteringer. Samtidig må det være rom for at de folkevalgte har tilstrekkelig innflytelse over hva offentlige midler brukes til, for at ressursbruken skal ha legitimitet og kunne opprettholdes over tid.

Virksomheten ved universiteter og høyskoler må ha et langsiktig perspektiv. Det tar tid å bygge opp fagmiljøer som er i stand til å prestere etter dagens høye forventninger. Mange forskningsspørsmål krever innsats over lang tid for å gi ønskede resultater. Det kan ta ytterligere tid før resultatene blir tatt i bruk i samfunnet. Disse forholdene nødvendiggjør en langsiktig stabilitet i investeringene. Hensynet til langsiktighet kan imidlertid ikke bli en unnskyldning mot å foreta nødvendige omdisponeringer, både mellom institusjoner og internt ved institusjonene. De politiske prioriteringene endrer seg over tid, og ressursbruken må kunne justeres etter skiftende prioriteringer i et faglig forsvarlig tempo. Målet om høy kvalitet i utdanning og forskning som er konkurransedyktig også internasjonalt, betyr at det må være en dynamikk i systemet der vi både klarer å ivareta langsiktig stabilitet, mangfold og internasjonalt fremragende miljøer. Gjennomgangen vil legge til grunn dagens praksis om at rammebevilgningene til hver institusjon fastsettes ut fra endringer som legges til fjorårets tildeling, og skal ikke foreslå kriterier for en total omfordeling av hele den samlede bevilgningen på tvers av institusjonene.

Fornuftig bruk av ulike finansieringsformer

Den statlige finansieringen fordeles til universitetene og høyskolene på ulike måter, som hver har sine fordeler og ulemper. Noen midler tildeles direkte til institusjonene av departementet, og av

disse er noen øremerket til mer eller mindre konkrete formål, mens andre kan disponeres fritt av institusjonene. Deler av midlene fordeles etter objektive kriterier som er forhåndskunngjort, mens noe fordeles etter skønnsavgjørelser. Andre deler av midlene er øremerket til konkrete formål eller aktiviteter gjennom programmer. I slike tilfeller blir fordelingen på institusjonene blir bestemt av deres egne søknader og av ekspertpanelene som vurderer søknader opp mot hverandre.

En kombinasjon av ulike tildelingsformer og programmer kan sikre at ikke noen ulemper blir for dominerende. Samtidig kan en overdreven kompleksitet gjøre at det blir vanskeligere å få oversikt og vurdere om de samlede prioriteringene blir innfridd. En god og helhetlig finansiering må finne den riktige balansen mellom disse hensynene. Jo grundigere vurderinger som gjøres før en tildeling, desto tryggere kan man være på at midlene går der hvor de kaster mest av seg. Samtidig er det krevende å vurdere kvalitet i forskning og høyere utdanning, og den marginale nytteeffekten av en mer treffsikker fordeling risikerer å bli overgått av kostnadene.

Det er av flere grunner viktig med åpenhet både om hva som er de tilskattede resultatene av bestemte finansieringsvalg, og om hvilke kriterier som er benyttet i fordelingen. For det første har en slik åpenhet en demokratisk verdi siden det gir befolkningen innsikt i den offentlige ressursbruken. For det andre er det viktig at institusjonene har en helhetlig forståelse av det faktiske grunnlaget for fordelingen, for at institusjonenes motivasjon ikke skal bli forskjøvet fra det som er tiltenkt. For det tredje er åpenhet nødvendig for at man i ettertid skal kunne evaluere om resultatene ble slik man hadde tenkt, og dermed dra lærdom av og forbedre finansieringsvalgene over tid.

Kriteriene som brukes i fordelingen av den offentlige finansieringen, skal ideelt sett forsterke samsvaret mellom samfunnsbehovene og aktivitetene som finner sted. Når det er behov som ikke blir dekket godt nok, kan det være aktuelt å øremerke ressurser til dette. Et annet alternativ er å legge større vekt på den aktuelle typen resultater i fordelingen av mer generelle midler. Et eksempel på dette i dagens system er den resultatbaserte uttellingen, som blant annet gir økte ressurser til institusjoner som øker gjennomføringen av gradsutdanninger. På denne måten utnytter man aktørenes egeninteresse av økte, ubundne ressurser og vrir motivasjonen deres til å bli mer på linje med samfunnsinteressene. Begge alternativene kan imidlertid ha uønskede virkninger på den faktiske

aktiviteten, for eksempel gjennom taktiske og opportunistiske tilpasninger til kriteriene i bestemte utlysninger eller tildelinger, som i realiteten ikke bedrer eller til og med kan redusere den samlede måloppnåelsen. Et godt system må bygge på realistiske vurderinger både av de forventede positive og negative virkningene av slike valg, og kunne justeres i tråd med de faktiske resultatene man observerer over tid.

Gjennomgangen av finansieringen vil få mandat til å vurdere ulike kriterier og tildelingsformer for den offentlige finansieringen, og veie fordeler og ulemper ved disse. Gjennomgangen vil særlig vurdere de konkrete temaene og mekanismene nevnt i Stortingets anmodningsvedtak om finansieringssystemet i 2020. Samtidig må finansieringsvirkemidlene ses i sammenheng med den generelle styringspolitikken og andre virkemidler beskrevet i denne meldingen, for eksempel utviklingsavtalene og informasjonsvirkemidler som framviser resultatene i sektoren. Virkemidlene må også ses i sammenheng med delene av politikken for forskning og høyere utdanning som gjelder andre sektorer, som omfatter både helseforetak, forskningsinstitutter, næringsliv og offentlige virksomheter. Gjennomgangen skal også ses i sammenheng med den pågående evalueringen av finansieringssystemet for fagskoler.

Gjennomgangen skal foreslå tiltak for den offentlige finansieringen sett under ett, men må også ta hensyn til de øvrige potensielle finansieringskildene for universiteter og høyskoler både i Norge og utlandet, og hvordan staten kan bidra til at disse utnyttes på en god måte.

4.2.3 Tiltak

Regjeringen vil:

- iverksette en helhetlig gjennomgang av hvordan finansieringen av universiteter og høyskoler bedre kan innrettes for nå de politiske målene innenfor rammene av den overordnede styringspolitikken

4.3 Dimensjonering av høyere utdanning

Norges framtid som kunnskapssamfunn avhenger i stor grad av hvor mange som tar høyere utdanning, hvilke utdanninger de tar, og hvilke karriereweier og bosteder de velger. Deltakelsen i høyere utdanning er i sin tur avhengig av demografien og samfunnsutviklingen for øvrig. Politikken på dette

feltet må forene langsiktige målsettinger på samfunnsnivå med mer kortsiktige endringer i økonomien og hensynet til den enkeltes valgfrihet når det gjelder egen karriere. I det følgende brukes *dimensjonering* som en overordnet betegnelse på alle mekanismer som anvendes for å regulere det totale omfanget av norsk høyere utdanning, samt fordeling på fag og studiested, med sikte på å møte behovene og nå de langsiktige målene.

Internasjonal utdanningsforskning har vist at dimensjoneringen av høyere utdanning i vestlige land før rundt 1960 for en stor del var basert på beregninger og antakelser om arbeidskraftsbehov, men at nesten alle ikke-kommunistiske land deretter la om til en dimensjonering som i hovedsak var tilpasset studentenes etterspørsel, noe som førte til en eksplosiv økning i studenttallene.⁹ Norge er et typisk eksempel på dette. Ottosenkomiteen la i sine innstillinger i perioden 1966–1970 til grunn at kapasiteten totalt sett burde dimensjoneres etter studentenes etterspørsel, mens arbeidskraftsbehovene burde spille inn ved fordelingen av kapasiteten på de enkelte utdanningene.¹⁰ Høyere utdanning har vært sett som et gode for den enkelte, både med tanke på karriere og danning, og som et kollektivt gode ved at det styrker konkurranseevnen og det sivile samfunnet. Siden det har vært et mål å tilby høyere utdanning til flest mulig av de kvalifiserte søkerne, og siden arbeidskraftbehovene har vært så vanskelige å forutsi, har løsningen vært å dimensjonere etter studiesøkingen. Videre har tanken vært at det heller er en vekselvirkning enn et motsetningsforhold mellom de to hensynene, blant annet gjennom at studentene over tid vil etterspørre studier som gir de beste karrieremulighetene.

Etter hvert som høyere utdanning er blitt bygget ut og studiesteder er blitt etablert rundt i landet, har også tilbudsstrukturen i seg selv fått stor betydning for dimensjoneringen. Høyere utdanning er en spesialisert virksomhet, og når fagmiljøer først er etablert, vil det være en tendens til at kompetansen i miljøene også blir bestemmende for studieporteføljen, kanskje vel så mye som

etterspørselen blant studenter eller arbeidsgivere, i hvert fall på kort sikt. Behovet for en bredde av forskningsmiljøer som også må omfatte spesialiserte fag uten store arbeidskraftsbehov, er et annet hensyn som spiller inn.

For enkelte fagområder og utdanninger, særlig lærerutdanninger og helseutdanninger, har departementet i tillegg til den generelle dimensjoneringsdynamikken som er beskrevet ovenfor, drevet en viss sentralstyrt dimensjonering utfra arbeidskraftbehov. For en del profesjonsutdanninger (blant annet medisin, psykologi, veterinærutdanning, sivilingeniørutdanning og siviløkonomutdanning) har opptakskapasiteten begrenset kandidatproduksjonen. De studiene som i realiteten har vært mest direkte dimensjonert etter studiesøkernes preferanser har vært disiplinstudiene, altså studiefag som ikke er innrettet mot bestemte yrker. Dette så man tydelig i de to «studenteksplosjonene» i årene 1967–73 og 1988–1995, da særlig humanistiske og samfunnsvitenskapelige studier vokste mye mer enn andre fagområder, hovedsakelig på grunn av stor studenttilstrømning og tilgang på økt og lite øremerket statlig finansiering i en periode med høy ungdomsledighet.

Siden Bologna-prosessen og EUs Lisboa-strategi rundt tusenårsskiftet har dimensjoneringen i mange europeiske land blitt mer mål- og indikatorstyrt, med økt vekt på økonomiske insentiver rettet både mot institusjonene og studentene for å øke gjennomføringen av kurs og grader. Det nye finansieringssystemet som ble innført i norsk høyere utdanning i 2002, var en del av denne trenden. Det innebar en ny form for dimensjonering ved at politikken og finansieringsmekanismene nå i større grad omfattet hele sektoren samlet, betraktet som et felles utdanningsmarked, mens styringen tidligere hadde vært mer direkte rettet mot hver enkelt institusjon. Samtidig fikk institusjonene endrede fullmakter til å opprette, legge ned og dimensjonere utdanningstilbud. Dette innebar at universitetene og høyskolene fikk økt ansvar og innflytelse over dimensjoneringen, samtidig som de fikk insentiver som skulle motivere dem til å tiltrekke seg studenter og få dem til å gjennomføre. Systemet var likevel en videreføring av hovedlinjen siden Ottosen-komiteen i den forstand at det fortsatt først og fremst ble tilpasset studentetterspørselen.

I de senere årene har det vært en økende tendens til å vektlegge arbeidsmarkedets kompetansebehov igjen. I mange land, så vel som i OECD og EU, ser man dette i politiske målsettinger om at studentenes «employability» skal styrkes. Dette innebærer sjelden krav om at innholdet i studiene

⁹ E. Schofer og J. W. Meyer (2005) «The worldwide expansion of higher education in the twentieth century». *American Sociological Review*, 70(6): 898–920. <https://doi.org/10.1177/000312240507000602>

¹⁰ Se Ottosen-komiteens innstillinger, vedlagt i St.meld. nr. 17 (1974–75) *Om den videre utbygging og organisering av høgre utdanning* og P. O. Aamodt og S. Kyvik (2005) «Access to higher education in the Nordic countries». I T. Tapper og D. Palfreyman (red.) *Understanding Mass Higher Education: Comparative Perspectives on Access* (s. 121–138). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203001530>

skal «yrkesrettes», slik man så enkelte forsøk på i 1980-årene, eller pålegg om at dimensjoneringen skal følge framskrivninger av arbeidskraftbehovene direkte. I stedet har man lagt vekt på at utdanningene skal gi framtidens arbeidstakere relevante kunnskaper og ferdigheter som setter dem i stand til å utvikle seg gjennom hele karrieren. Det forutsetter blant annet dialog mellom arbeidslivet og utdanningsinstitusjonene og en felles forståelse av hva som er samfunnets kompetansebehov. Slik vil også kandidatene få bedre informasjon om arbeidsmarkedsbehovene og økt bevissthet om relevansen av kompetansen de tilegner seg, uavhengig av hvilket studieprogram de har valgt. Men enkelte land, for eksempel Danmark og Finland, har også tatt i bruk økonomiske insentiver for å bidra til at institusjonenes dimensjonering i større grad tar hensyn til kandidatenes arbeidsmarkedsutfall. I Norge har de nasjonale myndighetene særlig vektlagt arbeidsmarkedsbehovene gjennom øremerking av midler til bestemte studier i de årlige budsjettene.

4.3.1 Dagens system

I Norge, som i de fleste andre land, har dimensjoneringen av høyere utdanning i dag et todelt formål:

- å møte studentenes etterspørsel etter utdanning
- å møte arbeidslivets behov for kvalifisert arbeidskraft

Dimensjoneringen har i hovedtrekk foregått på samme måte siden Kvalitetsreformen, selv om det har vært løpende diskusjoner, evalueringer og justeringer. Stjernø-utvalget hadde omfattende omtale av dimensjonering i 2008, og i 2015 ble finansieringssystemet gjennomgått av en ekspertgruppe.¹¹ I begge tilfeller ble resultatet en videreføring av det etablerte systemet. Den viktigste substansielle endringen siden 2002 er innføringen av en egen indikator for ferdige kandidater i finansieringssystemet i 2017. Hensikten var å gi et insentiv for bedre gjennomføring av hele gradsutdanninger, og dermed sluttkompetanse som er etterspurt i arbeidslivet.

I det følgende gis en kort omtale av de viktigste virkemidlene sentrale myndigheter rår over i dimensjoneringen av norsk høyere utdanning.

Finansiering

Finansiering er et av de kraftigste virkemidlene i dimensjoneringen av høyere utdanning. Ettersom utdanning er gratis for studentene (gratisprinsippet), er den statlige finansieringen helt avgjørende for kapasiteten ved de statlige lærestedene. I tillegg til tildelingene til utdanningskapasitet som fordeles direkte av departementet, påvirkes rammebevilgningen av et indikatorbasert system der studiepoengproduksjon, uteksaminerte kandidater og utvekslingsstudenter gir uttelling. Hensikten er å gi institusjonene insentiver til å etablere studier som studentene etterspør, og bidra til at studentene lykkes med å ta eksamener og til slutt oppnår en grad, samtidig som de legger til rette for studieopphold utenlands. Ved behov for økt utdanningskapasitet utover det som følger av den indikatorbaserte uttellingen, blir de økte midlene ofte rettet inn mot fagområder der bevilgende myndigheter identifiserer udekkede behov. Ved tilføring av økte midler setter departementet samtidig en forventning om en bestemt økning i utdanningskapasiteten. Finansieringssystemet er omtalt nærmere i avsnittene 2.2.2 og 4.2.

Etatsstyring

Som etatsstyrende departement har Kunnskapsdepartementet en formalisert styringsdialog med universitetene og høyskolene, blant annet gjennom tildelingsbrev, rapportering, etatsstyringsmøter og tilbakemeldingsdokumenter (se avsnitt 2.3). I denne styringsdialogen vurderer departementet dimensjoneringen av studietilbudene ved de enkelte institusjonene i lys av de overordnede målene, basert på institusjonenes rapportering og øvrig tilgjengelig statistikk. For en del profesjonsutdanninger bruker departementet i tillegg såkalte kandidatmåltall for å følge utviklingen. Kandidatmåltallene angir et minimumsnivå på kandidatproduksjonen, og er delvis basert på tildelte studieplasser og i noen grad på anslag over arbeidskraftbehovene. I de senere årene har dimensjoneringen også blitt tematisert i forbindelse med utviklingsavtaler.

Regler for opprettelse av studietilbud

Norske universiteter og høyskoler har høy grad av frihet til å opprette nye studieprogrammer. Et nytt program må akkrediteres for å sikre kvaliteten, enten av egen institusjon eller av NOKUT, avhengig av fullmaktene som følger av institusjonskategorien. Hvis institusjonen ikke allerede

¹¹ NOU 2008:3 *Sett under ett: Ny struktur i høyere utdanning*, og «Finansiering for kvalitet, mangfold og samspill: Nytt finansieringssystem for universiteter og høyskoler: Forslag fra ekspertgruppe oppnevnt av Kunnskapsdepartementet 8. april 2014», Kunnskapsdepartementet, 2015.

har rett til å tildele den relevante graden, må det i tillegg søkes til departementet om dette, noe som i de fleste tilfeller innvilges dersom akkrediteringen og formalitetene for øvrig er i orden. Noen av de lengre profesjonsutdanningene har egne grader, og slike studieprogrammer kan dermed ikke opprettes før institusjonen får rett til å tildele den aktuelle graden. Dette gjelder medisin, veterinærmedisin, psykologi, rettsvitenskap og teologi. Hensynet til samlede kostnader for staten og behov for likeverdig sluttkompetanse i sentrale profesjoner har vært blant begrunnelsene for sentral regulering av nyetablering i disse utdanningene. Aune-utvalget og flere andre aktører har imidlertid reist spørsmålet om disse begrunnelsene er tilstrekkelige i dagens situasjon, eller om det bør åpnes for flere nyetableringer også i disse fagene.

Statistikk, framskrivninger og annen informasjon

Statistikk, framskrivninger og annen informasjon om studiesøking, arbeidsmarkedsbehov og andre forhold som har betydning for dimensjoneringen av høyere utdanning, har i seg selv ingen direkte styrende virkning. Men siden et godt kunnskapsgrunnlag er så avgjørende for alle aktører som skal treffe beslutninger i høyere utdanning – universiteter og høyskoler, departement og direktorater, studiesøkere og andre – er det grunn til å tenke på tilgjengeliggjøring av god informasjon som et viktig dimensjoneringsvirkemiddel i seg selv. En NIFU-rapport om institusjonenes dimensjonering av studietilbud fra 2019 indikerer at kunnskapsgrunnlaget i dag er mangelfullt, særlig når det gjelder arbeidsmarkedsbehovene.¹² Dette er nærmere omtalt nedenfor.

Opptaksregler

Systemet for opptak og reglene for konkurranse om studieplasser har stor betydning for dimensjoneringen. Forbindelsen er imidlertid kompleks og innebærer en del tilsynelatende selvmotsigelser. For eksempel er høye opptakskrav ofte forbundet med prestisje, noe som kan bidra til økt studiesøking og etterspørsel etter kandidatene blant arbeidsgivere. Hvis studietilbudet økes som respons på denne etterspørselen, risikerer man imidlertid at prestisjen synker, noe som igjen kan

føre til mindre etterspørsel. Blant annet på grunn av slike mekanismer er det ikke opplagt hvordan opptaksreglene kan innrettes for å bidra til å realisere målene for dimensjoneringen. Attraktiviteten og opptakskravene er også avhengige av forhold utenfor utdanningssektoren, særlig karrieremuligheter og rekrutteringsmønstre i arbeidslivet. Men det vil være viktig å unngå en situasjon hvor man over tid enten har uvanlig høye opptakskrav i kombinasjon med knapphet på studietilbud, eller overkapasitet i kombinasjon med lave opptakskrav. Regjeringen har varslet at det skal nedsettes et utvalg som skal vurdere opptakssystemet for høyere utdanning.

I tillegg til de virkemidlene og mekanismene som er beskrevet ovenfor, er det en rekke andre forhold som har en mer indirekte virkning på dimensjoneringen, for eksempel tilgang på studiefinansiering, andelen som studerer utenlands, tilgang på praksisplasser og kulturelle strømninger som påvirker utdanningsvalg. Slike forhold må også tas med i betraktning i det løpende arbeidet med dimensjonering.

4.3.2 Målsettinger og utfordringer

Ekspertgruppen som gikk gjennom finansieringssystemet i 2015, ga antakelig uttrykk for en utbredt oppfatning da de kom til følgende konklusjon: «Dimensjoneringen av norsk høyere utdanning fungerer stort sett godt».¹³ Denne konklusjonen bygget utvalget på følgende situasjonsbeskrivelse: «Det er lav arbeidsledighet og lav mistilpasning blant ferdige kandidater. Studentene velger i hovedsak i samsvar med arbeidsmarkedets behov, men det finnes samtidig utfordringer med å skaffe nok arbeidskraft til viktige yrker i samfunnet.»

Sammenlignet med andre land og med tidligere lavkonjunkturer i Norge er denne beskrivelsen fortsatt dekkende, særlig når det gjelder arbeidsledighet blant høyt utdannede – men med et forbehold om effektene av koronakrisen. Samtidig vet vi at nasjonale gjennomsnittstall kan skjule problematiske ubalanser, slik OECDs rapport om norsk høyere utdanning fra 2018 pekte på.¹⁴ For eksempel har mistilpasningen (i form av ledighet, irrelevant arbeid, ufrivillig deltid, o.a.) lenge vært relativt høy innenfor deler av humaniora, som

¹² «Styrt eller søkerstyrt? En undersøkelse av hvordan universiteter og høyskoler dimensjonerer sine studietilbud», NIFU-rapport 2019:15, Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning, 2019.

¹³ «Finansiering for kvalitet, mangfold og samspill: Nytt finansieringssystem for universiteter og høyskoler: Forslag fra ekspertgruppe oppnevnt av Kunnskapsdepartementet 8. april 2014», Kunnskapsdepartementet, 2015.

¹⁴ *Higher Education in Norway: Labour Market Relevance and Outcomes*, OECD, 2018. <https://doi.org/10.1787/9789264301757-en>

Boks 4.5 Økende betydning av utdanning og kompetanseutvikling i regionene

Syssestetingsutvalget (NOU 2021: 2 *Kompetanse, aktivitet og inntektssikring: Tiltak for økt syssestetng*) viser at kravene til kompetanse i norsk arbeidsliv har økt over tid. Teknologisk utvikling i kombinasjon med høy innvandring kan bidra til at det blir vanskeligere for enkelte å etablere seg i arbeidsmarkedet, og det vil bidra til å øke behovet for læring og kompetanse. Koronapandemien legger ytterligere press på en rekke næringer og øker behovet for omstilling. Det kan føre til behov for rekvalifisering av arbeidstakere i næringer som vil være preget av nedleggelser og høy ledighet framover.

Distriktsnæringsutvalget (NOU 2020: 29 *Næringslivets betydning for levende og bærekraftige lokalsamfunn*) og demografiutvalget (NOU

2020: 15 *Det handler om Norge: Utredning om konsekvenser av demografiutfordringer i distriktene*) framhever utdanningssystemets viktige rolle for tilgangen til kvalifisert arbeidskraft i en region. Nye arbeidsformer og teknologisk utvikling har gjennom mange tiår gradvis frigjort arbeidskraft fra arbeidsoppgaver innenfor primærnæringene, industrien, bygge- og anleggsvirksomhet og tjenestenæringer som varehandel, kommunikasjon og administrasjon. Det er likevel ikke gitt at den arbeidskraften som frigjøres som følge av nye arbeidsformer og teknologisk utvikling, automatisk kan settes inn i vekstnæringer. Det er fare for at en del mennesker kan falle ut av arbeidsstyrken fordi de mangler etterspurt kompetanse.

humaniorameldingen fra 2017 viste, og underdekningen på en del utdanningstyper i arbeidsmarkedet (blant annet sykepleiere, IKT-utdannede, barneskolelærere og psykologer) har vært vedvarende, for det meste i distriktene.¹⁵ Erfaring har vist at slike ubalanser har en viss sammenheng, særlig i perioder der demografien gir knapphet på studiesøkere, noe befolkningsstatistikken viser at vi vil få i kommende år. Selv om det store bildet i dag ikke ser så galt ut sammenlignet med andre land, mener regjeringen at disse ubalansene har såpass store konsekvenser for enkeltpersoners karrieremuligheter og for bedrifter og velferdstjenester at endringer i dimensjoneringen bør vurderes for å bedre samsvaret mellom studiesøkingen og arbeidsmarkedsbehovene.

Samtidig er det også et mål for regjeringen at høyere utdanning, i tillegg til å kvalifisere for viktige oppgaver i arbeidslivet, skal bidra til å øke det generelle kunnskapsnivået i samfunnet og legge til rette for den enkeltes dannelsesprosess. Norge har lenge vært et land der en relativt stor andel av befolkningen har høyere utdanning. I 2017 lå Norge på tiendeplass i OECD når det gjelder andelen 25–34-åringer med fullført høyere utdanning. Det er et viktig mål for regjeringen at vi fortsatt skal ha en høy andel av befolkningen med høyere utdanning. Regjeringen ser derfor med en viss

bekymring på at det i senere år har vært en vekst i antall og andel kvalifiserte studiesøkere som ikke får tilbud om studieplass. Dette er en utvikling Kunnskapsdepartementet vil følge nøye med på framover. Det kan være sammensatte årsaker til denne søkerstatistikken, og det er ikke gitt at tilbud om studieplass i høyere utdanning er det beste alternativet i alle tilfeller. For mange kan for eksempel høyere yrkesfaglig utdanning ved en fagskole være et godt alternativ. Dimensjoneringen av universitets- og høyskoleutdanning og fagskoleutdanning bør derfor ses mer i sammenheng, og det bør legges til rette for mer samspill mellom de to utdanningssektorene. Men det er like fullt et nasjonalt mål at kapasiteten i høyere utdanning må stå i et rimelig forhold til etterspørselen blant utdanningssøkerne.

Regjeringen har gjennom Meld. St. 14 (2019–2020) *Kompetansereformen – Lære hele livet* signalisert ambisjoner om å åpne universitetene og høyskolene i større grad for livslang læring. Både tidligere studenter og personer med en annen bakgrunn og høy realkompetanse skal få økte muligheter til å heve og oppdatere sin kompetanse, blant annet for å styrke sin stilling på arbeidsmarkedet. Dette vil ha konsekvenser for dimensjoneringen. Universitetene og høyskolene forventes å utvikle fleksible og relevante studie tilbud for disse gruppene, og Kunnskapsdepartementet vil bidra til å realisere kompetansereformens målsettinger gjennom virkemidler som beskrives nærmere i Meld. St. 16 (2020–2021)

¹⁵ Se kapittel 8 i Meld. St. 25 (2016–2017) *Humaniora i Norge* og NOU 2020: 2 *Fremtidige kompetansebehov III: Læring og kompetanse i alle ledd*.

Utdanning for omstilling: Økt arbeidslivsrelevans i høyere utdanning.

Som ledd i det kompetansepolitiske arbeidet har regjeringen også en klar ambisjon om å sikre god dekning av studietilbud for befolkningen i hele landet, blant annet på bakgrunn av stadig økende krav til utdanning og kompetanse i arbeidslivet. Gjennom regionreformen har fylkeskommunene fått en forsterket rolle som kompetansepolitisk aktør, noe som fordrer et godt samarbeid med universitetene og høyskolene. For at det skal være mulig å ta universitets- og høyskoleutdanning og fagskoleutdanning uavhengig av bosted og livssituasjon, har regjeringen varslet en egen strategi om desentralisert og fleksibel utdanning. Strategien skal etter planen legges fram sommeren 2021.

Universitetenes og høyskolenes ansvar

Regjeringen har ved flere anledninger, senest i kvalitetsmeldingen og humaniorameldingen, understreket at institusjonene ved styret har et ansvar for å dimensjonere porteføljene sine i tråd med både studiesøkingen og arbeidsmarkedsbehovene. Styrene har ansvar for å trekke opp strategien for den faglige virksomheten og for å disponere ressursene for å nå målene som er satt av overordnede myndigheter. Når det gjelder dimensjoneringen, er sektormålene om god tilgang til utdanning og om velferd, verdiskaping og innovasjon sentrale. NIFU-rapporten om institusjonenes arbeid med dimensjonering viser imidlertid at institusjonene i all hovedsak dimensjonerer etter studiesøkernes preferanser, og at de i praksis har vanskelig for å omprioritere i tråd med endrede behov. Dette skyldes blant annet fagpersonalets spesialisering og at det har etablert seg en dynamikk hvor grunnenhetene ved institusjonene opplever å «tjene» de studiepoengene de produserer, og dermed har «eierskap» til forvaltningen av en del av midlene.¹⁶ Både finansieringskategoriene for de ulike fagene i finansieringssystemet, systemet med studieplasstildelinger og trekk ved den interne organiseringen ved institusjonene synes å bidra til dette. Det rapporteres også at institusjonene synes kunnskapsgrunnlaget om arbeidsmarkedsbehovene er vanskelig å forholde seg til. Videre er det en utfordring for institusjonene at en del studenter som har

fått opptak, ikke møter til studiestart, noe som har ført til en praksis med «overbooking». Kontakten med arbeidslivet gjennom det lovpålagte rådet for samarbeid med arbeidslivet (RSA) har varierende betydning.

Det kan på denne bakgrunnen reises spørsmål ved om institusjonenes ansvar for å ivareta dimensjoneringen i tråd med det todelte målet er tydelig nok kommunisert, eller om det bør klargjøres at styret forventes å gjøre omprioriteringer, også mellom fakulteter og grunnenheter, når endrede behov i samfunnet tilsier dette. Regjeringen har forståelse for at historisk betingede trekk ved institusjonene kan gjøre omprioriteringer vanskelige. Løpende omstilling er likevel helt nødvendig for å sikre levedyktige institusjoner. Regjeringen vil gjennom en mer institusjons-tilpasset styringsdialog, slik den er beskrevet i avsnitt 4.1, følge opp den enkelte institusjons ansvar for dimensjonering av utdanningskapasiteten. Regjeringen har klare forventninger til at det gjøres løpende vurderinger av regionale og nasjonale kompetansebehov og hvordan kapasitet og innretning på studieporteføljen kan innrettes for å møte disse. Framtidig vekst i utdanningskapasitet innenfor prioriterte områder vil ikke bare kunne finansieres med økte tildelinger, institusjonene må selv bidra ved å gjøre nødvendige omprioriteringer. Regjeringen mener derfor at det må vurderes endringer og tiltak som gjør det lettere for institusjonenes styrer å ta dette ansvaret. Slike endringer og tiltak omtales nærmere nedenfor.

Sentrale myndigheters ansvar

På grunn av gratisprinsippet er det de statlige tildelingene som i all hovedsak er bestemmende for den totale kapasiteten i høyere utdanning. Samlet kapasitet er dermed i siste instans sentrale myndigheters ansvar. Regjeringen har også ansvar for å sørge for at institusjonsstrukturen er hensiktsmessig ut fra nasjonale ambisjoner og behov. Når det gjelder fordelingen av kapasiteten på ulike utdanninger, har regjeringen et overordnet ansvar, men en stor del av beslutningene er her overlatt til institusjonene, i tråd med tanken om at institusjonelt selvstyre over tid vil gi bedre måloppnåelse enn detaljert sentralstyring. På noen områder spiller imidlertid Kunnskapsdepartementet en direkte rolle gjennom kandidatmåltallene og øremerking av tildelinger til utdanningskapasitet. Det vil også framover være behov for en viss nasjonal styring av dimensjoneringen av utdanningskapasiteten.

¹⁶ «Styrt eller søkerstyrt? En undersøkelse av hvordan universiteter og høyskoler dimensjonerer sine studietilbud», NIFU-rapport 2019:15, Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning, 2019.

Generelt har økte bevilgninger vært nødvendig for å øke det totale tilbudet av høyere utdanning i takt med at søkertallene har økt de siste tiårene. I tillegg har det vært behov for en særskilt mekanisme for å sikre at det bygges opp kapasitet innenfor politisk prioriterte områder. En del av ressursøkningen til økt kapasitet har dermed blitt øremerket til prioriterte fagområder eller utdanninger. Disse prioriteringene har variert over tid, og de har for eksempel omfattet IKT-utdanninger og utdanninger som er viktige i forbindelse med miljøspørsmål, men de mest stabile prioriteringene fra politisk hold har vært lærer- og helseutdanningene, som det har vært stor etterspørsel etter i arbeidsmarkedet.

Den nåværende praksisen med tildelinger øremerket til bestemte utdanninger kan også ha noen uheldige sider. Det kan lett bli slik at særskilte tildelinger utover gjeldende rammer i praksis blir en forutsetning for å endre dimensjoneringen når behovene endrer seg, noe som kan gjøre det mindre aktuelt for institusjonene å gjøre omprioriteringer innenfor egen ramme. Ved øremerkede tildelinger kan det også være en utfordring å forene de politiske målsettingene med de konkrete forholdene ved de ulike institusjonene, for eksempel når det gjelder søkergrunnlag, tilgang på praksisplasser og andre faglige ressurser. Videre er det behov for mer og bedre kunnskap om kompetansebehovene på studieprograms- og institusjonsnivå, gjerne knyttet til konkrete regionale kompetansebehov, for å sikre at sentrale myndigheters beslutninger får et best mulig grunnlag.

Også i framtiden vil det være behov for en mekanisme som kan supplere institusjonenes egne dimensjoneringsbeslutninger, slik at sentrale myndigheter i siste instans kan sikre nødvendig kompetanse på enkelte områder og at helheten i de nasjonale behovene blir ivaretatt. En aktuell modell er tildeling av særskilt finansiering gjennom åpen konkurranse, som i Dikus kvalitetsprogrammer. Modellen er også brukt for å tildele fagskoleplasser og utviklingsmidler i fagskolesektoren, og noe lignende ser vi også i bransjeprogrammene i Kompetanse Norge. Regjeringen mener denne modellen bør brukes i større utstrekning, også som en mekanisme for å bygge opp kapasitet innenfor bestemte områder som er politisk prioritert, eller hvor det er identifisert et udekket behov. På den måten kan sentrale myndigheter målrette innsatsen bedre gjennom å fastsette tydelige tildelingskriterier, samtidig som institusjonene i større grad enn i dag kan velge om den aktuelle prioriteringen treffer deres profil,

fagmiljø, søkergrunnlag og regionale arbeidsmarked i en slik grad at de vil søke.

For å bidra til å øke institusjonenes oppmerksomhet om behovene innenfor enkelte profesjonsutdanninger, herunder lærer- og helseutdanninger, har Kunnskapsdepartementet tatt i bruk såkalte kandidatmåltall som angir hvor mange den enkelte institusjon minst forventes å uteksaminere per år fra den aktuelle utdanningen. Kandidatmåltallene brukes som grunnlag for etatsstyringen, og er fastsatt av departementet på bakgrunn av historiske data over uteksaminerte kandidater, studieplasstildelinger i senere år og grove anslag over de regionale arbeidskraftbehovene. Regjeringen vurderer det slik at kandidatmåltallene ikke har et tilstrekkelig klart formål, og som indikasjon på arbeidskraftsbehovene har de måltallene som settes, ikke godt nok grunnlag til å være pålitelige. I tillegg bør bruken av slike indikatorer i større grad baseres på det reelle søkergrunnlaget ved de ulike institusjonene. Hvilke alternative metoder som kan erstatte dagens kandidatmåltall, bør blant annet ses i sammenheng med utviklingen av et helhetlig analyse- og informasjonssystem om behovene for høyt utdannet arbeidskraft.

Informasjon om arbeidslivets kompetansebehov

En viktig forutsetning for at dimensjoneringen av høyere utdanning skal kunne møte kompetansebehovene i arbeidslivet, er best mulig informasjon om hva disse behovene består i. Som nevnt ovenfor trenger Kunnskapsdepartementet og andre aktører på nasjonalt nivå et bedre kunnskapsgrunnlag om kompetansebehovene som grunnlag for sine beslutninger. Men god informasjon er vel så viktig som grunnlag for et velfungerende søkermarked i høyere utdanning.

Fordi dimensjoneringen av utdanningstilbudet i høy grad er drevet av søkerne, er studiesøkerne i realiteten svært innflytelsesrike beslutningstakere. Samtidig vet vi at jobbmulighetene etter utdanningen er den nest viktigste faktoren ved valg av utdanning, etter faglig interesse, ifølge den nasjonale kartleggingen av unges utdannings- og yrkesvalg.¹⁷ Da er det også viktig at studiesøkerne har tilgang til kvalitetssikret og relevant informasjon om hvilke kompetansebehov og karrieremuligheter de ulike utdanningene peker mot. I dag er tilgangen til slik informasjon varier-

¹⁷ «Nasjonal kartlegging av unges utdannings- og yrkesvalg: Utarbeidet for Avdeling for karriereveiledning i Utdanningsdirektoratet», Ipsos, 2019.

ende, noe som innebærer en risiko for at studievalg treffes på sviktende grunnlag.

Universitetene og høyskolene er også avhengige av informasjon for å kunne utvikle sine studietilbud og dimensjonere kapasiteten i tråd med arbeidslivets kompetansebehov. NIFUs rapport om institusjonenes arbeid med dimensjonering har imidlertid vist at institusjonene for en stor del mangler anvendelig informasjon om de konkrete arbeidsmarkedene som er relevante for deres studieporteføljer. Regjeringen mener derfor at det er nødvendig med et systematisk arbeid for å tilgjengeliggjøre bedre informasjon, noe som vil bidra til å trekke både institusjonenes oppmerksomhet og søkeres preferanser i retning av arbeidsmarkedets behov.

Å frambringe informasjon om framtidige kompetansebehov er imidlertid krevende. Behovene kan endres på grunn av konjunktursvingninger, teknologiutvikling, bransjers vekst og fall, velferdstjenesters organisering, og flere andre forhold, noe som gjør framskrivninger usikre. En del av problemet med å få oversikt skyldes at arbeidsmarkedsbehovene varierer regionalt, samtidig som det er vanskelig å forutse de nyutdannede kandidatenes mobilitet. Kompetansesammensetningen i befolkningen påvirkes dessuten av blant annet aldring og migrasjon.

I tillegg kompliseres bildet av at ulike aktører, som interesseorganisasjoner og sektorinteresser, arbeider aktivt for å øke kapasiteten i bestemte utdanninger, blant annet gjennom å produsere egne beskrivelser av behovet. I noen tilfeller ser vi også at det er aktører som ønsker å nedtone behovene. Resultatet kan være et uoversiktlig bilde som er vanskelig å bruke som grunnlag for dimensjoneringsbeslutninger.

Kunnskapsdepartementet har gjennom årene fått utarbeidet en rekke analyser av arbeidsmarkedsbehovene, men uten at dette har vært utviklet til et helhetlig system, med unntak for lærerutdanningene og helseutdanningene.¹⁸ Med opprettelsen av Kompetansebehovsutvalget (se boks 4.6) er det lagt et godt grunnlag, men det er behov for videre utvikling slik at vi får et mer heldekkende system som kan møte bredden i informasjonsbehovene. De ulike aktørene (universite-

Boks 4.6 Kompetansebehovsutvalget

Det regjeringsoppnevnte Kompetansebehovsutvalget (KBU) skal frambringe den best mulige faglige vurderingen av Norges framtidige kompetansebehov. Dette skal danne grunnlag for planlegging og strategiske kompetansebeslutninger – for både myndigheter og arbeidslivet, regionalt og nasjonalt.

KBU ble først oppnevnt i 2017 for en treårsperiode. Våren 2020 ble det besluttet at utvalget skulle videreføres fram til 2026, men med justert mandat og ny organisering.

tene og høyskolene, sentrale myndigheter i kunnskapssektoren, sektordepartementene, studiesøkere, virksomheter og offentligheten for øvrig) vil i noen grad ha overlappende informasjonsbehov, eller behov som kan dekkes ved hjelp av de samme datakildene, men det vil også være behov for mer skreddersydd datainnsamling og analysearbeid.

Ikke minst er det avgjørende at informasjonen formidles på måter som er tilpasset de ulike målgruppene. Det må særlig skilles mellom informasjonsbehovene hos tre ulike brukergrupper: sentrale beslutningstakere, de enkelte universitetene og høyskolene, og studiesøkerne. Kompetansebehovsutvalgets rapporter har for eksempel vist seg å ha stort gjennomslag som grunnlag for politikkutforming hos strategiske aktører, blant annet fordi utvalgsarbeidet kombinerer forskningsbaserte analyser med konsensussskapende drøftinger innenfor rammen av trepartssamarbeidet om kompetansepolitikken. Slike rapporter er imidlertid uegnet som beslutningsgrunnlag for den enkelte studiesøker. For studiesøkerne er det viktig at informasjon om kompetansebehov, ledighet og arbeidsmarkedsrelevans for den enkelte utdanning formidles og visualiseres gjennom tilpassede kanaler, som ofte vil være digitale plattformer. Universitetene og høyskolene vil ha informasjonsbehov som er knyttet til konkrete fagfelt, bransjer og regioner, samtidig som denne brukergruppen kan nyttiggjøre seg av litt andre typer analyser enn studiesøkerne.

Et analyse- og informasjonssystem som skal ha høy troverdighet må være forskningsbasert, og må derfor være forankret i et kompetent utrednings- og analysemiljø. Det nye Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse vil ha gode for-

¹⁸ Se for eksempel «Tilbud og etterspørsel etter høyere utdannet arbeidskraft fram mot 2020», Kunnskapsdepartementet, 2010 og «Etterspørsel etter og tilbud av stipendiatstillinger i Norge frem mot 2020: Rapport fra en arbeidsgruppe nedsatt av Kunnskapsdepartementet og Universitets- og høyskolerådet», 2012. SSB har i tillegg utgitt jevnlige rapporter med framskriving av behovet for lærere, samt mer generelle framskrivninger.

utsetninger for å ta ansvar for et slikt system. Direktoratet vil kunne legge til rette for balansert bruk av framskrivninger i kombinasjon med spørreundersøkelser, registerdata og stordata om både arbeidsgiver- og arbeidstakersiden. I tillegg til informasjon om mer generelle utviklingstrekk er det behov for spesifikk informasjon om en rekke profesjoner, programmer, sektorer og bransjer. Særlig må det legges vekt på å skaffe bedre informasjon om arbeidsmarkedssituasjonen for ulike fagfelt på regionalt nivå. Analyse- og informasjonssystemet må dessuten utvikles i dialog med berørte parter – herunder universitetene og høyskolene, partene i arbeidslivet, sektordepartementer og andre sektorinteresser – slik at det får allmenn tilslutning som en kvalitetssikret og balansert kilde til informasjon. Kunnskapsdepartementet vil i denne sammenhengen også se på mulighetene for å legge enda bedre til rette for god dialog med sektordepartementene om samfunnets utdanningsbehov.

På regionalt nivå er det etablert kompetansefora i alle landets fylker med bred representasjon fra sentrale kunnskapsaktører, inkludert universiteter og høyskoler, fylkeskommunene, partene i arbeidslivet, fagskoler og NAV. Fylkeskommunene har fått et større strategisk ansvar for den regionale kompetansepolitikken, og fungerer som sekretariat for foraene. I forbindelse med et helhetlig analyse- og informasjonssystem om nasjonale og regionale kompetansebehov er det viktig å konsolidere og styrke kunnskapsflyten mellom institusjonene for høyere utdanning regionalt og regionale samhandlingsstrukturer. Analyse- og informasjonssystemet om kompetansebehov i det nye Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse avgrenses mot NAVs rolle og ansvar på samme område.

Nyetablering i enkelte fag

Kvalitetsreformen i 2003 etablerte en tottrinns prosess for godkjenning av nye studieprogrammer. Først må de akkrediteres, enten av egen institusjon eller av NOKUT, for å sikre den akademiske kvaliteten og relevansen for arbeidslivet. Deretter må institusjoner som ikke allerede har rett til å tildele den relevante graden, søke Kunnskapsdepartementet om dette. For de generelle gradene bachelor og master har godkjenningen vært tilnærmet automatisk. Noen profesjonsutdanninger er integrerte og har egne grader utenom den vanlige bachelor/master-strukturen. Dette gjelder medisin, veterinærmedisin, psykologi, rettsvitenskap og teologi. Noen har antatt at det bare er

disse gradene som er regulerte, men så er ikke tilfellet. Formelt krever alle nye gradsrettigheter en endring av gradsforskriften (forskrift 16. desember 2005 nr. 1574 om grader og yrkesutdanninger, beskyttet tittel og normert studietid ved universiteter og høyskoler).

I realiteten har det vært tre grunner til at det har vært ønskelig å begrense nyetableringer i noen av utdanningene med egne grader: 1) ekstraordinært kostnadsnivå i medisin og veterinærmedisin, 2) behov for å unngå for store variasjoner i sluttkompetanse, blant annet fordi regulering av yrkesutøvelse hviler på de aktuelle gradene, og 3) behov for en helhetlig samordning av knappe fag- og forskningsressurser.

Aune-utvalget, som har utredet ny universitets- og høyskolelov, tar opp begrensningene for nyetablering i disse fagene. Et mindretall gir en omfattende begrunnelse for å gå bort fra den restriktive linjen. De mener den favoriserer enkelte universiteter på en usaklig måte, og fører til at det utdannes for få leger, jurister og psykologer. Flertallet mener dagens praksis bør videreføres, og viser til behovet for konsentrasjon av fagmiljøene. Medisinstudiet er i tillegg utredet av Grimstad-utvalget. Her anbefalte halve utvalget at det åpnes for at flere enn dagens institusjoner kan få gradsrettighet, forutsatt akkreditering.¹⁹

Regjeringen mener dagens regelverk med tottrinns behandling som beskrevet ovenfor fungerer godt og bør videreføres. Problemet er ikke gradsforskriften, men at det hittil har vært for uklart hvilke kriterier vurderingene bygger på. Regjeringen deler vurderingen som er anført av mindretallet i Aune- og Grimstad-utvalgene, og mener det er uheldig at enkelte utdanninger har vært begrenset til et fåtall institusjoner. Det er dokumentert etterspørsel i arbeidsmarkedet og hos studentene, særlig etter medisin, rettsvitenskap og psykologi. Begrensningen fører også til en konsentrasjon av disse utdanningene til et lite antall byer og hemmer kvalitetsfremmende konkurranse i sektoren.

Regjeringen vil derfor at universiteter og høyskoler som får akkreditert studietilbud for de særskilte profesjonsgradene i psykologi, rettsvitenskap og teologi, framover vil bli gitt rett til å tildele graden. Regjeringen vil be alle institusjoner som ønsker å etablere disse studietilbudene, om å søke akkreditering i NOKUT. En slik akkrediteringsprosess innebærer en omfattende ekstern

¹⁹ NOU 2020: 3 *Ny lov om universiteter og høyskoler*. «Studieplasser i medisin i Norge: Behov, modeller og muligheter», Kunnskapsdepartementet, 2019.

kvalitetsvurdering av sakkyndig komité, inkludert krav til studietilbudet og fagmiljøet, og en vurdering av om studiene er i tråd med gjeldende regelverk, slik som studiekvalitetsforskriften og Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk. For psykologi vil dette også innebære krav om at studietilbudet er i tråd med nasjonal rammeplan og retningslinjer. For rettsvitenskap vil regjeringen vurdere behovet for felles sluttkompetanse for jurister i dialog med Justis- og beredskapsdepartementet og berørte universiteter og høyskoler.

Det er ekstraordinære kostnader knyttet til eventuelle nyetableringer i profesjonsutdanningene i medisin og veterinærmedisin. Det er allerede nedsatt en interdepartemental arbeidsgruppe for å vurdere en kapasitetsøkning for medisinutdanningene og oppfølgingen av Grimstad-utvalget. Arbeidsgruppen vurderer hvordan en kapasitetsøkning kan gjennomføres basert på en helhetsvurdering av blant annet behov, rekrutteringsgrunnlag, kvalitet i studiemodeller og kost/nytte-vurderinger. Regjeringen anerkjenner at det er behov for økt kapasitet i medisinutdanningen. Regjeringen vil på bakgrunn av dette ta initiativ til en nasjonal prosess om dimensjonering av medisinutdanningen i årene framover, og vil i den sammenheng vurdere om denne skal inkludere flere institusjoner enn i dag. Prosessen skal involvere universitets- og høyskolesektoren og de regionale helseforetakene, og bidra til at nasjonale behov kan dekkes med god ressursutnyttelse og høy kvalitet på studietilbudet. Regjeringen mener at det ikke er behov for en tilsvarende prosess for veterinærmedisin.

Regjeringen vil understreke at denne praksisendringen ikke innebærer at institusjoner som får nye gradsrettigheter, automatisk får økte bevilgninger. Finansiering og fordeling av eventuelle midler til nye studieplasser vil håndteres gjennom ordinære budsjettprosesser. Egne gradsrettigheter er heller ikke til hinder for samarbeid om fellesgrader og andre former for samarbeid, og institusjonene må vurdere hva som er mest hensiktsmessig gitt disse forutsetningene.

Nedleggelse av fag

Nedleggelse av fag er i utgangspunktet universitetenes og høyskolenes ansvar. I likhet med nyetableringer og omdisponeringer må nedleggelser i prinsippet ses som en naturlig del av institusjonenes løpende arbeid med å tilpasse den faglige virksomheten til behovene i samfunnet og til akademias egne behov for videre faglig utvikling. Ned-

leggelse av fag henger ofte sammen med svekket studentrekruttering, noe som kan gjøre det vanskelig å opprettholde fagmiljøet og studietilbudet. Men nedleggelser kan også bli aktuelt på grunn av endringer i institusjonens strategiske planer. I svært små og spesialiserte fag kan nedleggelse henge sammen med karriereskift eller alderspensjon hos enkeltpersoner.

Det er oftest innenfor humaniora, som av historiske grunner har mange små fag, at nedleggelser fra tid til annen kommer på agendaen. Det dreier seg ofte om mindre språkfag eller spesialiserte kulturfag med få ansatte og få studenter. I arbeidet med Meld. St. 25 (2016–2017) *Humaniora i Norge* fikk departementet mange innspill om at dynamikken rundt nedleggelse av små humaniorafag er problematisk. Diskusjonene om nedleggelse er ofte langvarige og kan innebære splittelser ved institusjonene. Vanskeligst er det hvis et fag skal legges ned ved den siste norske institusjonen som tilbyr faget. Da mobiliserer ofte de ansatte, tidligere ansatte, studenter og støttepillere for å bevare faget, først overfor beslutningsorganer ved institusjonen, deretter i offentligheten. Argumentet mot nedleggelse er gjerne at faget ivaretar et nasjonalt behov, selv om den enkelte institusjon ikke ser seg tjent med å opprettholde det.

Som oppfølging av humaniorameldingen nedsatte departementet en ekspertgruppe som skulle komme med forslag til løsninger på småfagsproblemet (se boks 4.7).

Ekspertgruppen leverte sin rapport høsten 2019. Høringsrunden i etterkant viste at selv om mange av dem som uttalte seg, mente at utvalgsrapporten var klar og tydelig i sin analyse og i sine forslag, var det få som sluttet seg til anbefalingene. Mange var kritiske og mente at «utsatte fag» var definert for snevert, at problemet var større enn analysen viste, og at beredskapsordningen ikke var en god nok løsning på problemet.

Regjeringen deler ekspertgruppens bekymring for at en ordning med statlig særfinansiering kan resultere i uheldige strategiske tilpasninger. Med en slik ordning kan det dessuten bli vanskelig for institusjonene å gjennomføre nødvendige omstillinger. På den andre siden kan ikke Kunnskapsdepartementet som overordnet ansvarlig være uten virkemidler hvis institusjonene gjennomfører nedleggelser som kan være velbegrunnede hver for seg, men som samlet sett fører til at landet eller en større region står uten fagtilbud som det er klare behov for.

Nå som både styringssystemet og flere av virkemidlene for dimensjonering er oppe til drøfting,

Boks 4.7 Ekspertgruppen om utsatte humaniorafag

Ekspertgruppen besto av professor Einar Lie (Universitetet i Oslo, gruppens leder), professor Kjersti Fløttum (Universitetet i Bergen), prodekan Julie Sommerlund (Københavns universitet) og økonomidirektør Kjetil Hellang (Universitetet i Agder). På bakgrunn av mandatet drøfter ekspertgruppens rapport prinsipielle sider ved porteføljeforvaltningen i humaniorafagene, herunder virkningene av institusjonenes bruk av finansieringskategoriene og spørsmålet om såkalt kryssubsidiering, som utgangspunkt for en gjennomgang av småfagsproblemet. Risikoen for uheldige nedleggelser av fag som samfunnet har behov for drøftes opp mot risikoen for uheldig konservatisme hvis man ikke aksepterer nedleggelser. Ekspertgruppen definerer et *utsatt fag* som et fag «som er tenkt lagt ned ved en institusjon som tilbyr dette som siste gjenværende fag nasjonalt.»

Med dette som utgangspunkt drøfter gruppen hvordan ulike former for særfinansiering kan komme til å virke i universitets- og høyskolesektoren. Utvalget drøfter blant annet den danske småfagsordningen og konkluderer med at denne kan få uheldige virkninger som

ansvarsfraskrivelse og konservatisme i porteføljeforvaltningen hvis den innføres i Norge.

Utvalget anbefaler i stedet en «beredskapsløsning» som i gitte situasjoner kan rettes mot fag som oppfyller følgende tre kriterier:

- at faget er nedleggingstruet på nasjonalt nivå
- at det er tale om et tilbud på masternivå
- at det gjelder fag som universiteter og høyskoler tilbyr og som fyller nærmere bestemte samfunnsbehov

Etter ekspertgruppens vurdering er det i dag ingen fag som er nedleggingstruet etter den definisjonen de legger til grunn. Beredskapsløsningen er derfor en løsning for en mulig framtidig situasjon der et studiefag på masternivå som det er klart behov for, er i ferd med å bli nedlagt av den siste institusjonen som tilbyr det. I et slikt tilfelle foreslår gruppen at departementet tilbyr en institusjon å finansiere to førsteamanuensisstillinger over fem år, mot at institusjonen selv finansierer to stillinger, slik at det til sammen blir fire stillinger, noe gruppen anser som et minimum.

kan spørsmålet om utsatte humaniorafag ses i en større sammenheng enn det lå an til da man besluttet å utrede ulike former for særfinansiering. Som denne meldingen understreker, er det institusjonene selv som har ansvar for å dimensjonere i tråd med samfunnets behov. Allikevel vil det også i framtiden kunne være nedleggelser der det er uenighet om hvorvidt samfunnsbehovene er blitt godt nok ivaretatt. Kunnskapsdepartementet vil i slike tilfeller vurdere om det er nødvendig å be det nye Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse om å utrede i hvilken grad konkrete samfunnsbehov vil bli stående udekket som konsekvens av en nedleggelse (se omtale av direktoratets rolle når det gjelder arbeidsmarkedsbehov ovenfor). På grunnlag av direktoratets utredning vil Kunnskapsdepartementet i samråd med berørte sektordepartementer kunne vurdere om det er behov for tiltak fra sentralt hold for å videreføre et faglig tilbud på området. Når det gjelder humaniorafagene, har høringen av ekspertgruppens rapport vist at det ofte er Kulturdepartemen-

tet som er relevant sektordepartement, men det kan også være andre departementer.

Regjeringen vil understreke at en slik framgangsmåte er ment å dekke behovet for det ekspertgruppen kalte en «beredskapsmodell», som kun skal tas i bruk helt unntaksvis. Det vanlige må være at institusjonen som vurderer nedleggelse, selv utreder samfunnsbehovene, og viderefører faget dersom samfunnsbehovene tilsier det.

I tilfeller hvor det likevel er behov for tiltak fra sentralt hold, vil det være naturlig å konsultere institusjonene og relevante fagmiljøer, for eksempel gjennom UHRs strategiske enheter, blant annet for å avklare om det aktuelle faget har naturlig tilknytning til andre fag eller fagmiljøer. Kunnskapsdepartementet vil så på bakgrunn av direktoratets utredning og konsultasjon med relevante aktører beslutte om tiltak skal iverksettes gjennom styringsdialogen med en eller flere institusjoner, eller gjennom en åpen konkurranseutlysning gjennom det nye direktoratet.

Egenbetaling

I Meld. St. 14 (2019–2020) *Kompetansereformen – Lære hele livet* varslet regjeringen at den ville utrede mulige endringer i egenbetalingsforskriften for høyere utdanning. Regjeringen ønsker at helheten i regelverket skal bli bedre gjennom å se egenbetalingsforskriften i sammenheng med regelverket om offentlig støtte og reglementet om statlige universiteter og høyskolars forpliktende samarbeid, jf. rundskriv F-07-13 (BOA-regelverket). Gratisprinsippet skal ligge fast. Regjeringens mål er å gjøre høyere utdanning tilgjengelig for flere, uavhengig av livssituasjon. Et regelverk som er tydeligere og enklere enn dagens, og som tilrettelegger for en enhetlig praktisering i sektoren, er ett av virkemidlene. Regjeringen vil derfor sende forslag til endringer i egenbetalingsforskriften på en bred høring. Endringene som departementet foreslår, skal gjøre regelverket for egenbetaling mer fleksibelt og åpne for at statlige universiteter og høyskoler i større grad enn i dag kan tilby utdanninger mot egenbetaling. Utdanningene skal være særlig tilrettelagt for personer med arbeidserfaring. Formålet med endringene i egenbetalingsforskriften er at regelverket skal gi institusjonene større fleksibilitet og handlingsrom og å bedre kunne å tilpasse utdanningstilbudene til arbeidslivets og samfunnets behov.

4.3.3 Tiltak

Regjeringen vil:

- holde fast ved at målene for dimensjonering av utdanningskapasiteten er å dekke studentenes etterspørsel etter utdanning og arbeidslivets behov for kvalifisert arbeidskraft
- tydeliggjøre på egnet måte institusjonenes ansvar for dimensjonering i tråd med begge målene, og stille klare forventninger til at det gjøres løpende vurderinger av dette, blant annet i forbindelse med styringsdialogen og utviklingsavtalene
- utvikle et helhetlig analyse- og informasjonssystem om de nasjonale og regionale behovene for høyt utdannet arbeidskraft rettet mot studiesøkere, universiteter og høyskoler og myndigheter. Ansvaret for analyse- og informasjonssystemet plasseres i Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse, og systemet skal baseres på Kompetansebehovsutvalgets analyser og tilknyttende prosesser.

- bruke konkurransearenaen for utdanning i det nye direktoratet som et sentralt virkemiddel for fordeling av særskilte tildelinger
- bruke det nye Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse til å utrede samfunnsbehov i forbindelse med omdiskuterte nedleggelser av utsatte fag (jf. Lie-utvalgets utredning om små humaniorafag), og beslutte om tiltak er nødvendig i samråd med berørte sektordepartementer
- gå gjennom dagens bruk av kandidatmåltall og vurdere alternative virkemidler
- tildele gradsrettigheter innenfor rettsvitenskap, psykologi og teologi til de institusjonene som får akkreditering av NOKUT. Finansiering og fordeling av eventuelle midler til nye studie-plasser håndteres gjennom den ordinære budsjettprosessen.
- ta initiativ til en nasjonal prosess om dimensjonering av medisinstudiet og i den sammenheng vurdere om denne skal inkludere flere institusjoner enn i dag. Prosessen skal involvere universitets- og høyskolesektoren og de regionale helseforetakene, og bidra til at nasjonale behov kan dekkes med god ressursutnyttelse og høy kvalitet på studietilbudet. Prosessen bygger på de vurderingene som gjøres av den interdepartementale arbeidsgruppen for medisinstudiet.
- følge opp kompetansereformen ved å gjøre regelverket for egenbetaling mer fleksibelt og åpne for at statlige universiteter og høyskoler i større grad enn i dag kan tilby utdanninger mot egenbetaling

4.4 Styring av profesjons-utdanningene med rammeplaner

4.4.1 Dagens styring gjennom rammeplaner og retningslinjer

Som omtalt i kapittel 2 styres enkelte profesjonsutdanninger gjennom rammeplaner og retningslinjer. Dette gjelder lærerutdanninger, helse- og sosialfagutdanninger, bachelorstudium i regnskap og revisjon og ingeniørutdanning. Formålet med nasjonale rammeplaner og retningslinjer er å sikre en nasjonal samordning av innholdet i utdanningene og at arbeidslivets behov for kompetanse dekkes. Rammeplaner blir fastsatt av departementet som forskrifter med hjemmel i lov om universiteter og høyskoler § 3-2. For helse- og sosialfagutdanningene finnes det en overordnet felles rammeplan for alle utdanningene. Denne beskri-

ver at det skal være nasjonale retningslinjer for hver enkelt utdanning. Disse retningslinjene er fastsatt av departementet med hjemmel i universitets- og høyskoleloven § 3-2 og er dermed rammeplaner i lovens forstand. For andre utdanninger er de nasjonale retningslinjene ikke fastsatt av departementet, og disse er ikke rammeplaner i lovens forstand. I tillegg til rammeplaner og retningslinjer er det andre rammer og styringsverktøy som påvirker flere av disse profesjonsutdanningene (se avsnitt 2.2.1).

Ingeniørutdanning

Forskrift om rammeplan for ingeniørutdanning § 4 fastsetter at det skal utarbeides nasjonale retningslinjer for emnegrupper og enkelte emner i ingeniørutdanningen og indikatorer for hva som kjennetegner ingeniørutdanning av høy internasjonal kvalitet. Retningslinjene for ingeniørutdanning blir videreutviklet av Universitets- og høyskolerådet ved fagstrategisk enhet for matematikk, naturvitenskap og teknologi (UHR-MNT) og setter rammer for ingeniørutdanningen. Med utgangspunkt i disse fastsetter den enkelte institusjon studieplaner. Studieplanene har bestemmelser om studieretninger og faglig innhold, uttrykt gjennom krav til læringsutbytte på program-, studieretnings- og emnenivå. Studieplanene skal videre inneholde bestemmelser om organisering, læringsformer og vurderingsordninger.

Lærerutdanningene

Retningslinjene for de ulike lærerutdanningene blir forvaltet av Universitets- og høyskolerådet ved fagstrategisk enhet for lærerutdanning (UHR-LU) og deres nasjonale fagorganer for ulike lærerutdanninger. I rammeplanene for de ulike lærerutdanningene blir retningslinjene beskrevet som «førende for institusjonenes arbeid», men det åpnes likevel for «et spenn mellom retningslinjene og det lokale planverket, med rom for nyskaping og institusjonell tilpasning».

Helse- og sosialfagutdanningene

Etter at forskrift om felles rammeplan for helse- og sosialfagutdanninger ble vedtatt høsten 2017, har det pågått et stort arbeid med å utvikle nasjonale retningslinjer innenfor disse fagene kalt RET-HOS (retningslinjer for helse- og sosialfagutdanninger). I alt er det utviklet retningslinjer for 20 grunnutdanninger, hvorav 8 tidligere hadde rammeplaner. I tillegg er det hittil 14 master- og vide-

reutdanninger som enten har fått eller vil få nasjonale retningslinjer. Noen av disse har tidligere hatt rammeplaner.

Retningslinjene skal være av overordnet karakter slik at det er rom for lokale profiler på utdanningene. De definerer en nasjonal minstandard for sluttkompetansen som studentene skal oppnå på den enkelte utdanning. Retningslinjene skiller seg fra de gamle rammeplanene ved at det er læringsutbyttebeskrivelsene som skal styre innholdet i utdanningen. Opptakskrav, emnevis fordeling på studiepoeng, og praksistid fordelt på praksisarena er ikke omtalt slik som i de gamle rammeplanene.

Retningslinjene utvikles av deltakere fra universiteter og høyskoler i samarbeid med deltakere fra helse- og velferdstjenestene og en studentrepresentant. Det er universitetene og høyskolene og tjenestene som selv foreslår kandidater til Kunnskapsdepartementet. Studentrepresentanten foreslås av Norsk studentorganisasjon.

Retningslinjearbeidet er et samarbeid mellom fire departementer: Arbeids- og sosialdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Kunnskapsdepartementet. Departementene deltar i en styringsgruppe som gir overordnede innspill til arbeidet. Arbeidet ledes av Kunnskapsdepartementet, som også fastsetter retningslinjene.

4.4.2 Begrunnelsen for dagens styring av profesjonsutdanningene

Behovet for en nasjonal samordning varierer mellom ulike utdanninger. Når det gjelder utdanningene som leder fram til bestemte yrker, er det behov for å sikre at utdanningenes innhold svarer til de kravene de nyutdannede møter i arbeidslivet. Dette gjelder særlig når utdanningen er grunnlag for autorisasjon. Når slike utdanninger tilbys ved flere læresteder, har også arbeidslivet behov for trygghet om at en del grunnleggende kompetanse er felles for alle kandidater.

Den norske enhetsskolen er for eksempel bygd på tanken om at alle elever skal ha like muligheter. Derfor er det viktig at lærerne som skal arbeide i skolen, har en utdanning av en tilsvarende standard uavhengig av hvor de er utdannet. I helsevesenet er det på samme måte viktig at personellet har kompetanse som er i tråd med pasientenes og brukernes behov. Dette krever utdanning av høy og likeverdig kvalitet samme hvor personellet har studert. Dette er viktig både av hensyn til kravet om likeverdige tjenester og av hensyn til pasientsikkerhet.

Ingeniørutdanningene ble evaluert av NOKUT i tidsrommet 2006–2008.²⁰ Selv om evalueringen konkluderte med at den faglige kvaliteten i alle utdanninger ble ansett for å være «stort sett god», inneholdt den en rekke anbefalinger om hvordan utdanningene kunne videreutvikles. Anbefalingene pekte blant annet på en manglende nasjonal samordning av utdanningstilbudet og behov for tiltak innenfor rekruttering, forskningsbasert utdanning, pedagogisk kompetanse, internasjonalisering og mer. NOKUTs evaluering dannet utgangspunkt for en revisjon av rammeplanen for ingeniørutdanning. Både av utdanningene selv og i arbeidslivet er revisjonen sett på som et viktig bidrag til samordning av ingeniørutdanningene, og den viser hvordan rammeplanstyring kan fungere positivt. Interne evalueringer gjort i universiteter og høyskoler viser også at arbeidet med rammeplan og retningslinjer har vært viktig for å utvikle en nasjonal standard for disse utdanningene.

Arbeidet med rammeplanene for de helse- og sosialfaglige utdanningene har sin bakgrunn i to stortingsmeldinger: I Meld. St. 13 (2011–2012) *Utdanning for velferd: Samspill i praksis* ble det vist til at helse- og velferdstjenestene ikke hadde god nok innflytelse på det faglige innholdet i utdanningene. Mange mente at studentene i helse- og sosialfagutdanningene i større grad må forberedes på arbeidsoppgavene og arbeidsmåtene i framtidens helse- og velferdstjenester. For å oppnå dette må både tjenestene og brukerne i større grad involveres i utformingen av innholdet i utdanningene.

I Meld. St. 16 (2016–2017) *Kultur for kvalitet i høyere utdanning* slo regjeringen fast at de daværende rammeplanene var blitt for statiske og ikke i tilstrekkelig grad holdt følge med endringer i kompetansebehovene. Meldingen konkluderte med at det var behov for en nasjonal styring av disse utdanningene for å sikre at helse- og velferdstjenestene får en større innflytelse over relevante utdanninger, at sluttkompetansen til nyutdannede kandidater imøtekommer felles minimumskrav, og at tjenestenes kompetansebehov og brukernes behov for kvalitet i tjenestene dekkes. For å sikre arbeidslivsrelevans utvikles retningslinjene i egne programgrupper bestående av like mange representanter fra universitets- og høyskolesektoren og fra helse- og velferdstjenestene. I tillegg er det med en studentrepresentant. Både brukerorgani-

sasjoner, fag- og interesseorganisasjoner, arbeidsgivere og universiteter og høyskoler bidrar med innspill i utviklings- og revisjonsarbeidet. For å unngå at retningslinjene blir for statiske, skal de revideres ved behov.

4.4.3 Bør profesjonsutdanningene styres mindre detaljert?

Universitets- og høyskolelandskapet har utviklet seg markant de siste tiårene. Antallet institusjoner som tilbyr ingeniør-, lærer- og sykepleierutdanning, har blitt mindre. Mange av disse utdanningene tilbys nå av universiteter og av store fagmiljøer, gjerne spredd på flere studiesteder. Gjennom bruk av blant annet rammeplaner og retningslinjer som viktige kvalitetsdrivende verktøy har utdanningene endret seg. Det er økende oppmerksomhet rundt kontakten med arbeids- og samfunnsliv og verdien av arbeidslivsrelevans. Styringen av profesjonsutdanningene har vært et diskusjonstema i løpet av hele 2000-tallet, og endringene i sektoren de siste årene har lagt et grunnlag for at utdanningene kan styres noe annerledes framover.

Mjøs-utvalget leverte i 2000 utredningen NOU 2000: 14 *Frihet med ansvar: om høyere utdanning og forskning i Norge*. Den ble et viktig utgangspunkt for endringene i norsk høyere utdanning på 2000-tallet og la grunnlaget for Kvalitetsreformen. Et sentralt budskap i rapporten ligger i nettopp tittelen. Det er den akademiske og institusjonelle friheten som er grunnlaget for gode universiteter og høyskoler: «Kravet til høyere utdanning om nytte og relevans kan best ivaretas av institusjoner med stor grad av autonomi. Dette åpner for variasjon og fleksibilitet, for styrkede endringsvilkår og -muligheter, og det er også et av de idealer som tilhører det tradisjonelle norske lærested.» Utredningen kobler slik akademisk og institusjonell frihet til gode resultater. Utvalget understreker også at det er fagmiljøene som står for den mest verdifulle faglige utviklingen: «Det mest sentrale for institusjonenes bidrag til kompetansereformen er at fagmiljøene selv ønsker å delta i utvikling av gode kurs- og utdanningstilbud som personer og bedrifter har interesse av. Til dette kreves interesse og vilje fra fagmiljøene, men også kunnskap om behovene for kompetanseutvikling i arbeidslivet.»

Styring gjennom rammeplaner og retningslinjer har vært tema for flere utredninger og meldinger etter Mjøs-utvalget. Stjernø-utvalget påpekte i utredningen NOU 2008: 3 *Sett under ett: Ny struktur i høyere utdanning* at å regulere innholdet i en

²⁰ «Evaluering av ingeniørutdanningen i Norge 2008: Sammendrag av viktige konklusjoner og anbefalinger», Nasjonalt organ for kvalitet i utdanning, 2008.

utdanning ikke er noen garanti for kvalitet, og argumenterte for å avskaffe rammeplaner. Utvalget anerkjente behovet for at utdanningene måtte oppfylle faglige standarder og minstekrav fra yrkesfeltene der kandidatene skal arbeide, men la vekt på at kvalitet best oppnås gjennom utøving av faglig skjønn kombinert med god faglig ledelse, og at avskaffelse av rammeplanene ville kunne gi rom for lokale tilpasninger i samarbeid med regionale virksomheter.

I 2011 kom Meld. St. 13 (2011–2012) *Utdanning for velferd: Samspill i praksis*, der et av hovedbudskapene var at kompetansen til nyutdannede kandidater ikke var godt nok rettet mot behovene i de tjenestene de ble utdannet til. Tilrådingen gikk på at tjenestene skulle få større innflytelse på innholdet i utdanningene.

I kvalitetsmeldingen (Meld. St. 16 (2016–2017) *Kultur for kvalitet i høyere utdanning*) oppsummeres innspillene til meldingen slik: «Kritikken går på at de [rammeplaner] begrenser den faglige friheten til institusjonene, at de hemmer nytenkning, og at de delvis er i utakt med utviklingen i tjenestene, skolene og annet relevant arbeidsliv.» I meldingen sa regjeringen seg enig i mye av denne kritikken, og uttrykte at bruken av rammeplaner på sikt skulle reduseres.

Innspillene til denne meldingen har mye til felles med innspillene til kvalitetsmeldingen. Innspillene kan summeres i noen hovedargumenter:

- *Utvikling og nyskaping krever fleksibilitet og faglig frihet.* Det er gjennomgående i innspillene at de fleste utdanningsinstitusjoner og samfunnsaktører mener at en noe mindre detaljert styring av profesjonsutdanningene vil gjøre det smidigere å kontinuerlig utvikle disse utdanningene i samarbeid med arbeidslivet enn i dag. Et mindre rigid system gir rom for mer utprøving og raskere tilpasning til de stadig skiftende behovene i arbeidslivet. Mange peker på at det er fagmiljøene selv som er tette på utdanningene, og slik er mest kompetente til å utvikle disse utdanningene videre i samspill med arbeidslivet. Et større faglig eierskap er også motiverende for dem som driver utdanningene. Alt i alt blir det argumentert for at noe mindre detaljert styring vil føre til utdanninger som er mer innovative, og som i enda større grad enn i dag endrer seg i takt med behovene i samfunnet.
- *Mindre detaljert styring gir rom for utdanningsprofiler som spiller på institusjonenes ulike styrker.* De fleste innspillene erkjenner at det er viktig at profesjonsutdanningene utdanner kandidater som har en felles kompetanse som holder

samme minstestandard uavhengig av lærested. De peker også på de gode hensiktene bak en slik styring. De fleste understreker imidlertid også at større fleksibilitet til å utvikle utdanninger som er basert på institusjonenes egenart, vil gi utdanninger som holder faglig høyere kvalitet. Dette fordi de bedre kan bygge på ulike institusjoners faglige satsinger og tradisjoner.

- *Mer fleksibilitet gir større rom for regional tilpasning.* Mange innspill peker på at det å gi utdanningsinstitusjonene mer fleksibilitet i å utvikle utdanningene også vil gjøre dem bedre i stand til å treffe behovene i det lokale arbeidsmarkedet mer presist. Noen stiller også spørsmål ved om en del av dagens detaljerte rammeplaner og retningslinjer hindrer institusjonene i å ta ut potensialet i en slik tilpasning.
- *Et nytt institusjonslandskap bør føre til endret styring av profesjonsutdanningene.* Det som tidligere var små og mellomstore høyskoler, er i stadig større grad blitt en del av universiteter eller store høyskoler. Slik har mange av miljøene som står bak profesjonsutdanninger, blitt større og støtter seg på sterkere forskningsmiljøer og samlet sett høyere pedagogisk kompetanse. Dette gir muligheter for tettere koblinger mellom forskning og undervisning og forskningsbaserte utdanninger. Mange argumenterer for at dette bør bety at disse miljøene nå må få større tillit og mer styring over egne utdanninger.
- *Nødvendig samarbeid kan organiseres av institusjonene og arbeidslivet selv.* Mange mener at det endrede landskapet i høyere utdanning i Norge vil gjøre det enklere for institusjonene å koordinere aktiviteter og tiltak på nasjonalt nivå der det er nødvendig. At dette allerede i dag skjer innenfor lærerutdanning og ingeniørfag, i samarbeid med arbeidslivet, blir brukt som et argument for at dette fungerer godt.

4.4.4 Videre styring for bedre kvalitet og relevans i profesjonsutdanningene

Regjeringen mener nå at tiden er moden for å justere styringen av de rammeplanstyrte profesjonsutdanningene. Utdanningsinstitusjonene bør gis noe mer fleksibilitet til å utvikle disse utdanningene i samspill med arbeidslivet og med blick på regionale behov. Rammeplanene fastsatt av departementet skal gi de overordnede rammene for strukturen og innholdet i utdanningene, men ikke det konkrete faglige innholdet. Innenfor disse overordnede rammene vil det være hensiktsmes-

sig med ytterligere samordning for å ivareta en felles standard. Nasjonale retningslinjer som går nærmere inn på det faglige innholdet, vil bli utviklet i samarbeid mellom utdanningsinstitusjoner og arbeidslivet. De vil sette rammene for institusjonene ved utviklingen av studieplaner, men ikke være formelt sett bindende.

De rammeplanstyrte profesjonsutdanningene har stor betydning for samfunnet. De utdanner kandidater til yrker som er spesielt viktige for velferdsstaten. Kvaliteten på utdanningene må være jevnt god. Institusjonene møter høye forventninger både fra regjeringen, arbeidsgiverne og brukergrupper av studenter, pasienter og andre. Derfor er det viktig med åpenhet om kvaliteten og resultatene av undervisning og forskning i disse fagene.

I tillegg til rammeplaner og retningslinjer benytter regjeringen en lang rekke virkemidler som til sammen bidrar til å sikre kvaliteten i utdanningene. Eksempler på slike virkemidler er evalueringer og kartlegginger av utdanningsfelt og enkeltutdanninger ved NOKUT, innhenting av ulike data fra utdanningsinstitusjonene, nasjonale deleksamener, Studiebarometeret og tilsyn med institusjonenes systematiske kvalitetsarbeid ved NOKUT.

En annen måte å følge opp kvaliteten ved institusjoner og utdanninger på er gjennom departementets styringsdialog. En slik styring må bygge på prinsippene om at den skal være dialogbasert, differensiert, strategisk og kunnskapsbasert, som beskrevet i kapittel 3. Styringsdialogen følger opp kvalitetsutfordringer ved enkelte utdanninger ved enkelte institusjoner. Dersom det er nasjonale utfordringer for en utdanning som eksempelvis blir avdekket i en fagevaluering, vil dette også kunne følges opp i styringsdialogen med alle universiteter og høyskoler som tilbyr denne. Nasjonal styring kan videre skje gjennom strategiske midler, aktivitetskrav og annen spesifikk resultatoppfølging.

Ingeniørutdanning

Rammeplanen og de nasjonale retningslinjene for bachelor i ingeniørfag vil bli videreført som i dag.

Regnskap og revisjon

Bachelorstudiet i regnskap og revisjon er under avvikling på grunn av nye utdanningskrav for autorisering som revisor og regnskapsfører. Siste kull med studenter ble tatt opp i 2018. Rammeplan og nasjonale retningslinjer for utdanningen blir dermed ikke berørt av denne meldingen.

Lærerutdanningene

For lærerutdanningene tar Kunnskapsdepartementet sikte på å starte arbeidet med nye og mer overordnede rammeplaner. I tråd med denne meldingen bør det i rammeplanene gis mer handlingsrom framover for lærerutdanningene. Dette skjer i samarbeid med utdanningsinstitusjonene og arbeidslivet og er i tråd med strategien *Lærerutdanning 2025: Nasjonal strategi for kvalitet og samarbeid i lærerutdanningene*.

Utdanningsinstitusjonene, i kontakt med relevant arbeids- og næringsliv, skal sørge for samordnet praksis for hvilket læringsutbytte som skal ligge til grunn i lærerutdanningene. I dag blir dette gjort gjennom nasjonale retningslinjer som er førende for utdanningene. Disse retningslinjene beskriver en minstestandard. Det bør vurderes om nasjonale retningslinjer, eller tilsvarende mekanismer for å sikre mest mulig lik praksis og samordnede krav til læringsutbytte, skal utformes på en annen måte enn i dag for å beskrive en nasjonal minstestandard. Det er Universitets- og høyskolerådet som i dag, på vegne av aktørene fra utdanningssektoren og arbeidslivet, koordinerer arbeidet med retningslinjene. Det er naturlig at UHR koordinerer arbeidet med å se på retningslinjene på nytt, både når det gjelder hvor detaljerte de skal være, og hvordan de skal være utformet.

Prosessene med nye rammeplaner og nye retningslinjer må ses i sammenheng.

Helse- og sosialfagutdanningene

Helse- og sosialfagutdanningene utdanner kandidater til helse-, omsorgs- og velferdstjenester. For å kunne levere nødvendige og forsvarlige tjenester til pasienter og brukere må tjenestene ha personell med riktig og god kompetanse. Personellet yter i mange tilfeller livsviktige tjenester. Dermed er det særlig viktig at disse utdanningene sikres en nasjonal minstestandard for kompetanse, noe som er viktig både for å oppnå likeverdige helse-tjenester og av hensyn til kvalitet og pasientsikkerhet. Dette utgjør en viktig rammebetingelse i vurderingen av den videre utviklingen.

Helse- og sosialfagutdanningene er nå inne i en prosess med utvikling av nasjonale retningslinjer (RETHOS). De første retningslinjene ble fastsatt i 2019, og det er fortsatt flere under planlegging. Det er nært samarbeid mellom representanter fra helse- og velferdstjenestene og universitetene og høyskolene om å utvikle innholdet i retningslinjene. Både tjenestene og brukerorganisasjoner har i økende grad blitt oppmerksom på

muligheten for innflytelse på innholdet i utdanningene, og involveringen fra deres side er økende. Det pågående arbeidet med RETHOS må følgelig gå videre som planlagt og virke noe tid før effektene kan evalueres.

NOKUT vil evaluere implementeringen i 2021. Senere vil styringen, organiseringen, implementeringen og resultatene bli evaluert, og denne evalueringen vil strekke seg til 2025. Kunnskapsdepartementet vil samarbeide med Arbeids- og sosialdepartementet, Barne- og familiedepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet om evalueringen.

Med grunnlag i evalueringen vil det bli bestemt om også disse utdanningene skal styres som lærer- og ingeniøruddanningene. Slik er det naturlig at ulike utdanninger har ulik framdrift når det gjelder rammeplanstyring og utvikling av retningslinjer.

4.4.5 Tiltak

Regjeringen vil:

- at rammeplaner for de rammeplanstyrte utdanningene skal gjøres mer overordnede og mindre detaljerte, og at retningslinjer ikke skal forskriftsfestes. Dette skjer i ulikt tempo for ulike utdanninger.
- at utviklingen av retningslinjer skal skje gjennom nasjonale samarbeidsorganer styrt av utdanningsinstitusjonene selv og med deltagelse fra representanter for arbeidslivet. Dette skjer i ulikt tempo for ulike utdanninger.
- at styringen av helse- og sosialfagutdanningene gjennom RETHOS skal opprettholdes inntil videre. RETHOS evalueres i perioden 2021–2025. Kunnskapsdepartementet skal samarbeide med Arbeids- og sosialdepartementet, Barne- og familiedepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet om evalueringen. Utfallet av evalueringen vil være førende for om de to første punktene skal gjelde for helse- og sosialfagutdanningene.

4.5 Sammenslåing av direktorater og statlig eide aksjeselskaper innenfor høyere utdanning og kompetansepolitikk

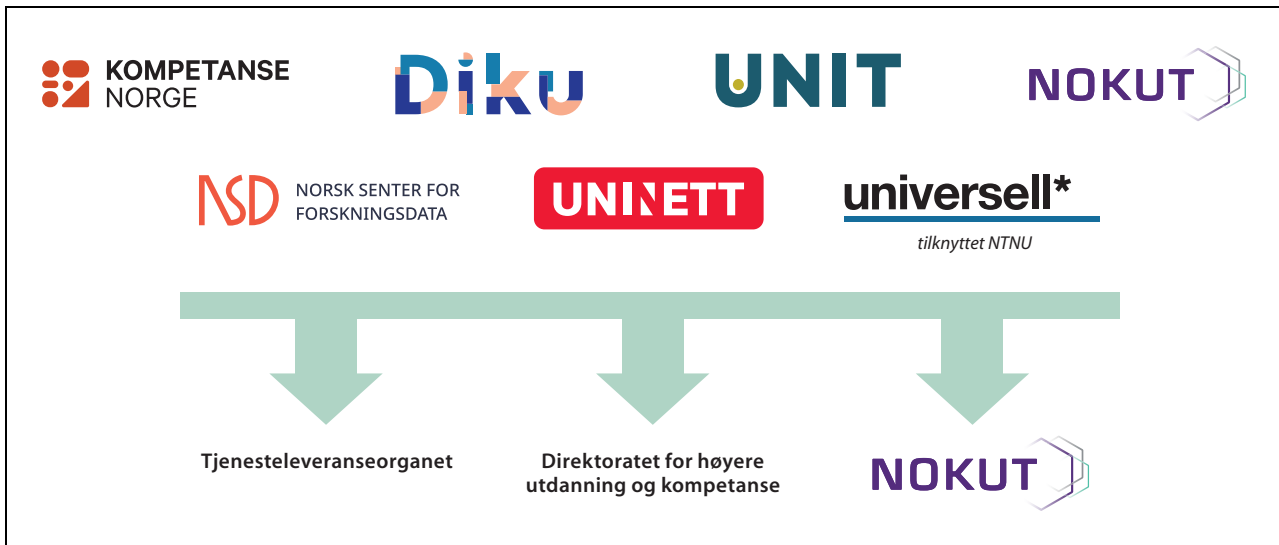
Regjeringen har besluttet å slå sammen flere virksomheter til Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse med virkning fra 1. juli 2021. Units digitale tjenesteleveranser organiseres sammen med Uninett AS og deler av NSD i et eget tjeneste-

leveranseorgan, som etableres 1. januar 2022. Den faglige friheten, institusjonenes selvstyre og gjensidig tillit ligger til grunn for departementets styring av de statlige universitetene og høyskolene. Kunnskapsdepartementet skal fortsette å ha en god styringsdialog direkte med det enkelte universitet og den enkelte høyskole. Med en mer strategisk styring og økt vektlegging av utviklingsavtalene legger regjeringen opp til mer skreddersydd styring av de ulike institusjonene. Slik legges det til rette for en mangfoldig sektor der hver enkelt institusjon kan utvikle seg innenfor det den har best forutsetninger for, og samtidig bidra best mulig til den nasjonale måloppnåelsen. Samtidig forventes det at institusjonene bidrar til å nå overordnede nasjonale mål for å sikre en god samfunnsutvikling.

Noen oppgaver kan med fordel utføres på tvers av universitetene og høyskolene. Vi trenger effektive forvaltningsorganer som kan legge til rette for at universiteter og høyskoler kan oppnå gode resultater. Norge trenger et forvaltningsapparat som bidrar til at vi lykkes med å løfte kompetansen i befolkningen og sikre et omstillingsdyktig samfunn. For at departementet skal kunne konsentrere seg om oppgavene som sekretariat for den politiske ledelsen, og for at det skal være nok oppmerksomhet på iverksettingen av politikk, trengs det direktorater og andre typer virksomheter. Regjeringen slår sammen direktorater og rydder i oppgavefordelingen dem imellom for å bedre effektiviteten og oppnå en tydelig og helhetlig styring. Virksomhetene vil ha en tydelig rolle- og ansvarsdeling seg imellom, og de skal ikke øke styringstrykket eller rapporteringskravene overfor sektoren.

Kunnskapsdepartementet har i dag flere underliggende virksomheter innenfor høyere utdanning og kompetanseområdet. Virksomhetene utfører direktoratsoppgaver overfor departementet og yter tjenester til utdannings- og forskningsinstitusjoner. Disse er:

- *Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høyere utdanning (Diku)*. Hovedoppgavene er å fremme utvikling av kvaliteten ved universiteter, høyskoler og fagskoler og å styrke internasjonalt samarbeid og utveksling i hele utdanningsløpet.
- *Kompetanse Norge*. Direktorat som forvalter, utvikler, samordner og gi råd om kompetansepolitiske virkemidler, og har forvaltningsansvar for norsk- og samfunnskunnskapsprøvene for voksne innvandrere.
- *Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT)*. Har følgende hovedoppgaver: akk-



Figur 4.2 Organisasjonsendringer

reditering og tilsyn med kvaliteten ved universiteter, høyskoler og fagskoler, godkjenning av utenlandsk utdanning, forvaltning av forskrifter, kunnskapsgrunnlag og analyse.

- *NSD – Norsk senter for forskningsdata AS.* Er et nasjonalt senter og arkiv for forskningsdata som tilrettelegger for deling og gjenbruk av data om mennesker og samfunn, gir råd om håndtering av data og personvern i forskning og publiserer statistikk om universiteter, høyskoler og fagskoler.
- *Uninett AS.* Utvikler og driver den digitale grunnmuren for forskning og utdanning i Norge og leverer tjenester innenfor nett, sikkerhet, plattform og data.
- *Unit – Direktoratet for IKT og fellestjenester i høyere utdanning og forskning.* Har forvaltningsansvar på IKT-området innenfor høyere utdanning og forskning og ansvar for digitale leveranser til sektoren, blant annet studieadministrative systemer og Nasjonal vitnemåls- og karakterportal.

NSD og Uninett er aksjeselskaper som i stor grad yter tjenester til utdannings- og forskningsinstitusjoner, mens de øvrige er forvaltningsorganer.

Regjeringen har besluttet å omorganisere disse virksomhetene. Regjeringen etablerer ett direktorat og ett tjenesteleveranseorgan og rendyrker NOKUT som tilsyns- og akkrediteringsorgan.

Figuren over viser dagens og framtidig organisering. Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse etableres 1. juli 2021 gjennom en sammenslåing av Kompetanse Norge, Diku og deler av Unit. Direktoratet får også oppgaver fra NSD

og NOKUT, i tillegg til tjenesten Universell²¹ som i dag er tilknyttet NTNU. Det sammenslåtte direktoratet skal rette seg mot å styrke studenters og voksnes kompetanse på alle utdanningsnivåer. Dette vil bidra til å videreutvikle fagskolene, høyskolene og universitetene og det kompetansepolitiske området. Direktoratet skal ha hovedkontor i Bergen, og kontorer i Oslo, Tromsø og Trondheim.

De digitale tjenesteleveransene til kunnskapssektoren skal også organiseres mer effektivt. En samordning av tjenesteleveransene skal gjøre det enklere å realisere felles strategier og mål, gi effektiv ressursbruk og gi bedre og mer sammenhengende tjenester for brukerne. De fleste av Units digitale tjenester vil bli lagt til tjenesteleveranseorganet, som vil bli etablert 1. januar 2022. Tjenesteleveranseorganet vil også omfatte Uninett og deler av NSDs oppgaver. Organet skal ha hovedkontor i Trondheim og kontorer i Bergen og Oslo.

NOKUT vil videreføres som et selvstendig tilsyns- og akkrediteringsorgan. NOKUT vil bli berørt av omorganiseringen da oppgaver som ikke er direkte tilknyttet tilsyns- og akkrediteringsoppgavene, overføres til direktoratet. NOKUTs oppgaver vil bli vurdert i sammenheng med endringer i universitets- og høyskoleloven, og oppgaver vil derfor bli overført på et senere tidspunkt enn ved etableringen av direktoratet 1. juli 2021.

²¹ Universell arbeider på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet som en nasjonal pådriverenhet og koordinator for inkludering, universell utforming, tilrettelegging og læringsmiljøutvalg i høyere utdanning og fagskoleutdanning. Universell er organisatorisk tilknyttet NTNU.

I tråd med retningslinjene for lokalisering av statlige arbeidsplasser og tjenester skal utflytting fra Oslo vurderes ved strukturendringer. Antall og andel ansatte i Oslo skal ikke øke som følge av ny virksomhetsstruktur, og noen oppgaver, funksjoner og arbeidsplasser skal flyttes ut av Oslo i løpet av en femårsperiode.

Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse, NOKUT og tjenesteleveranseorganet skal legge til rette for at universitetene og høyskolene skal lykkes med samfunnsoppdraget og bidra til at politikk gjennomføres.

4.5.1 Bakgrunn for dagens direktoratsstruktur

På oppdrag fra Kunnskapsdepartementet utarbeidet Svein Gjedrem og Sven Ole Fagernæs rapporten «Kunnskapssektoren sett utenfra: Gjennomgang av organiseringen av de sentraladministrative oppgavene i kunnskapssektoren» i 2016. Utredningen omfattet hele departementets ansvarsområde. I rapporten ble det vist til at det innenfor høyere utdanning ikke fantes ett enkelt forvaltningsorgan som tok seg av ulike administrative funksjoner som et mellomledd mellom departementet og universiteter, høyskoler og fagskoler.

Forvaltningsoppgavene var fordelt mellom departementet, en rekke underliggende organer med ulik virksomhetsform og Universitets- og høyskolerådet (UHR). Virksomhetenes organisasjonsform var ikke alltid tilpasset formål og oppgavetype. Dette apparatet var krevende å styre og lite effektivt.

Departementet hadde en stor andel forvaltningsoppgaver knyttet til universiteter og høyskoler. Disse oppgavene kunne gå på bekostning av å utøve rollen som sekretariat for den politiske ledelsen. Derfor var det behov for et sentralt forvaltningsorgan for universitets- og høyskolesektoren. Det ble foreslått å opprette organet ved å slå sammen flere av virksomhetene i universitets- og høyskolesektoren.

Rapporten fra Gjedrem og Fagernes ble fulgt opp av departementet gjennom flere omorganiseringer innenfor områdene barnehage, grunnopplæring, kompetansepolitikk og høyere utdanning. Innenfor høyere utdanning ble det opprettet to nye direktorater 1. januar 2018, ett som samlet oppgaver knyttet til tilskuddsforvaltning og kvalitetsutvikling (Diku), og ett som samlet digitale fellestjenester (Unit). NOKUT ble videreført, og innenfor kompetanseområdet ble Kompetanse Norge videreført.

Diku ble opprettet gjennom en sammenslåing av Senter for internasjonalisering, Norgesuniver-

sitetet og Program for kunstnerisk utviklingsarbeid. Direktoratet overtok også forvaltningen av programmet Sentre for fremragende utdanning fra NOKUT og tilskuddsordningen for lærebøker fra Universitets- og høyskolerådet. I tillegg fikk Diku oppgaver innenfor høyere yrkesfaglig utdanning. Diku har hovedkontor i Bergen og kontorer i Oslo og Tromsø.

Unit – Direktoratet for IKT og fellestjenester i høyere utdanning og forskning ble opprettet gjennom en sammenslåing av CERES, BIBSYS og deler av Uninett AS. Unit har hovedkontor i Trondheim og kontor i Oslo.

4.5.2 Behovet for og formålet med en ny organisering

Kompetansereformen

Den omstillingen Norge må gjennom, innebærer mer vekt på arbeidslivsrelevans og en sterkere ambisjon for etter- og videreutdanning. Både Diku og Kompetanse Norge har forvaltet ordninger for fleksible utdanningstilbud, med litt forskjellige innretninger. Ordningene har blitt styrket gjennom kompetansereformen, og kompetansepolitiske tiltak har i tillegg blitt styrket under den pågående pandemien. Overlappet mellom de to direktoratene har blitt opplevd som forvirrende. Det har vært uklart hvilket av direktoratene som har ansvar for hva, og overlappet har krevd betydelig samordning mellom direktoratene.

Kompetansereformen forutsetter et sektorovergripende og arbeidslivsrettet perspektiv. Voksne som tar utdanning, er mer opptatt av at opplæringen og utdanningen er arbeidsrettet og relevant for dem, enn hvilket nivå den er på. Sektordelingen mellom et fylkeskommunalt nivå med videregående opplæring og fagskole på den ene siden og et statlig nivå med universiteter og høyskoler på den andre siden begrenser muligheten for å se ulike tiltak i sammenheng. Ved å etablere et direktorat som ser kompetanseområdet og høyere utdanning og høyere yrkesfaglig utdanning under ett, kan vi lykkes bedre med omstillingen av samfunnet.

At arbeidet med kunnskapsgrunnlag og analyser ivaretas av solide fagmiljøer, er en forutsetning for å kunne utvikle politikken videre. Til nå har arbeidet med statistikk og analyse vært fragmentert på tvers av de ulike direktoratene. Sammenslåingen legger grunnlaget for å hente mer ut av disse ressursene.

En samlet og helhetlig oversikt over utdanning og kompetansebehov kan gi et bedre

beslutningsgrunnlag for det offentlige (staten, fylkeskommunene) og god utnyttelse av virkemidlene for kompetanseheving. En kartlegging av institusjonenes arbeid med dimensjoneringen av høyere utdanning viser at både departementet, utdanningsinstitusjonene og studentene trenger bedre informasjon om arbeidsmarkedsbehovene for å kunne treffe gode beslutninger i tråd med samfunnets behov.²² En viktig leverandør av slik informasjon er Kompetansebehovsutvalget, som i dag ligger til Kompetanse Norge, men arbeidet vil kunne styrkes vesentlig når analysekapasiteten fra de ulike direktoratene slås sammen. Det er enklere å gjennomføre kompetansereformen med en endret direktoratsstruktur som er mer sektorovergripende. Dette er bakgrunnen for at regjeringen etablerer det sammenslåtte direktoratet.

Tydelig og effektiv styring av høyere utdanning

Organiseringen av direktoratene har vært tatt opp av universiteter, høyskoler, ulike interesseorganisasjoner og av direktoratene selv i innspill til arbeidet med denne meldingen. NIFU så også nærmere på direktoratene da instituttet undersøkte styringen av universiteter og høyskoler på oppdrag fra departementet.²³

Problemstillinger som er tatt opp gjentatte ganger, er uklarheten i direktoratenes oppgavefordeling og roller, og at det er et for mange direktorater. NIFU påpeker i sin rapport at antall direktorater i seg selv kan øke det administrative arbeidet ved institusjonene fordi de må vie oppmerksomhet til hvert enkelt organ og måten de handler på, og inngå i flere typer dialog og samarbeid.

En annen utfordring NIFU viser til, er NOKUTs to roller: Organet er både kunnskapsleverandør og myndighet for kvalitetssikring. For institusjonene er det uklart om rapporter og analyser skal tolkes som en dialog med en «kollega» eller som føringer fra en myndighet med tilsynsansvar. NOKUT er faglig uavhengig i rollen som tilsyns- og akkrediteringsorgan, men har ikke en slik uavhengighet i sine øvrige oppgaver. Aune-utvalget peker på at forvirringen rundt hvilken rolle NOKUT har, kan svekke tilliten til NOKUTS rolle som kvalitetssikringsorgan.²⁴

Også på tjenestesiden er det fragmentering og behov for konsolidering og rendyrking av oppgaver. Det er blant annet uheldig at tjenesteleveranser og myndighetsoppgaver ligger til samme virksomhet: Unit opptrer i et leverandør-kunde-forhold med institusjonene samtidig som det har forvaltningsoppgaver som innebærer at det har et myndighetsforhold overfor de samme institusjonene. Det er krevende å få god brukermidvirkning i utviklingen og prisingen av tjenester i en virksomhet som også har en myndighetsfunksjon overfor mange av dem som bruker og betaler for tjenestene. I årene framover vil det være behov for store investeringer i nye fellesløsninger knyttet til blant annet deling av data, digital forskningsinfrastruktur og administrative systemer. Samtidig forventes det at budsjetttrammene blir strammere. Dette innebærer at tilgjengelige ressurser må koordineres og brukes effektivt for å møte behovene. Med dagens organisering med ulike virksomhetsvise strategier og vedtekter er det krevende å samordne strategier og fellesfunksjoner for å bruke ressursene best mulig. En samordning av tjenesteleverandørene vil skape en bidragsyter som er bedre rustet til å realisere felles strategier, måloppnåelse og effektiv ressursbruk og derigjennom gi brukerne bedre tjenester. Samtidig må den framtidige styringen og organiseringen ta høyde for at mange av tjenestene går til aktører utenfor universitets- og høyskolesektoren.

Ved å slå sammen direktorater, etablere et organ avgrenset til å levere tjenester og rendyrke NOKUT som tilsyns- og akkrediteringsorgan legges det til rette for en forenklet og mer avklart styring av høyere utdanning. Regjeringen vil at endringene skal bidra til at departementet, direktoratet, tjenesteleveranseorganet og universiteter og høyskoler framover har en tydeligere rollefordeling med klarere grenser mellom departementets styringsansvar og universitetenes og høyskolenes institusjonelle selvstyre. Gjennom disse grepene slutføres også oppfølgingen av anbefalingene som departementet mottok fra Gjødrem og Fagernæs i 2016.

4.5.3 Nærmere om direktoratet, tjenesteleveranseorganet og NOKUT

Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse

En effektiv forvaltning krever direktorater som ivaretar myndighetsoppgaver. I tillegg er det

²² «Styrt eller søkerstyrt? En undersøkelse av hvordan universiteter og høyskoler dimensjonerer sine studietilbud», NIFU-rapport 2019:15, Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning, 2019.

²³ «Styring av universiteter og høyskoler i Norge: en undersøkelse av styringsinstrumenter og styringsaktører i UH-sektoren», NIFU-rapport 2020: 25, Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning, 2020.

²⁴ NOU 2020: 3 *Ny lov om universiteter og høyskoler*.

behov for analyse- og kunnskapsforvaltning. Noen utviklingsoppgaver bør også koordineres nasjonalt. Dette er oppgaver som faller innenfor de to hovedrollene som det ifølge Difi er vanlig at direktorater ivaretar: gjennomføringsrollen og fagrollen.²⁵ Dette er oppgavetyper som Diku, Kompetanse Norge, NOKUT og Universell, og dels også Unit og NSD, utfører. Denne typen direktoratsoppgaver samles i det nye direktoratet.

Virkemidlene direktoratet skal forvalte, vil være rettet mot å øke den voksne befolkningens kompetanse. Direktoratet vil ha oppgaver på tvers av universiteter og høyskoler, fagskoler, kompetanseområdet og voksenopplæring. Dette omfatter blant annet oppgaver med analyse- og kunnskapsforvaltning, forvaltning av regelverk, inkl. opptak til høyere utdanning, forvaltning av tilskuddsordninger, tildeling av midler, forvaltning i tilknytning til finansieringssystemet for universiteter og høyskoler og arbeid med internasjonalisering og digitalisering. Noen utviklingsoppgaver koordineres nasjonalt, og slike oppgaver vil også kunne bli lagt til direktoratet. Det er en forutsetning at direktoratet ivaretar brukerperspektivet i sin måte å arbeide på.

Direktoratet skal være en pådriver for digitalisering. Units oppgaver med nasjonal samordning på IKT-området innenfor utdanning og forskning legges til direktoratet. Det samme gjelder policy-utvikling, sekretariatsfunksjoner og arbeid med styringsmodellen for informasjonssikkerhet. Units oppgaver i Samordna opptak, med unntak av den digitale løsningen som alle institusjonene benytter, legges også til direktoratet.

NSDs Database for statistikk om høgre utdanning (DBH) inneholder et bredt spekter av informasjon om universiteter, høyskoler og fagskoler. NSD drifter også registeret over vitenskapelige publiseringskanaler (kanalregisteret). NSDs oppgaver som gjelder DBH og kanalregisteret er typiske direktoratsoppgaver som bør ses i sammenheng med øvrige oppgaver som legges til direktoratet. Oppgavene blir derfor flyttet. Dette er også en oppfølging av anbefalingen fra en

ekstern gruppe som ble nedsatt av departementet for å gå gjennom NSD.

Tjenesteleveranseorganet

Units digitale tjenester, som utgjør om lag 30 ulike fellestjenester, organiseres sammen med Uninetts og deler av NSDs oppgaver i det nye tjenesteleveranseorganet fra 1. januar 2022.

Som oppfølging av digitaliseringsstrategien for universitets- og høyskolesektoren etablerte Unit, i samarbeid med sektoren, en styringsmodell som skal sikre brukermedvirkning i strategiutvikling, tjenesteutvikling og forvaltningsmodeller i 2018. Digitaliseringsstyret for høyere utdanning og forskning er sentralt i denne modellen. I styret sitter representanter fra toppledelsen ved universiteter og høyskoler, instituttsektoren, de regionale helseforetakene, Norsk studentorganisasjon mfl. Styret har en rådgivende funksjon overfor Units myndighetsrolle og en besluttende rolle innenfor porteføljestyring og prioritering av fellesprosjekter som er finansiert av fellesmidler. Unit er sekretariat for styret. Med justeringen av oppgavene og fordelingen av Units oppgaver mellom direktoratet og tjenesteleveranseorganet kan ikke denne modellen videreføres uendret. Intensjonen med digitaliseringsstyret vil bli videreført, men den konkrete utformingen vil måtte tilpasses de nye virksomhetene.

NOKUT – Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen

NOKUT videreføres som et eget forvaltningsorgan under Kunnskapsdepartementet. Det vil bli beholdt som et selvstendig tilsyns- og akkrediteringsorgan, i tråd med de europeiske kravene til kvalitetssikringsorganer. Oppgaver som ikke er direkte tilknyttet tilsyns- og akkrediteringsoppgavene, flyttes fra NOKUT til direktoratet.

NOKUTs oppgaver og lovregulering utredes samlet våren 2021. Ingen oppgaver overføres fra NOKUT til det nye direktoratet ved etableringen 1. juli 2021. Forslag til endringer i universitets- og høyskoleloven om NOKUTs virksomhet og portefølje sendes på høring sommeren 2021. Hvilke oppgaver som skal overføres fra NOKUT til direktoratet, vil bli avklart i forbindelse med lovprosessen.

²⁵ «Merverdi eller unødig omvei? Om direktoratenes rolle i gjennomføring av nasjonal politikk», Difi-rapport 2013: 11, Direktoratet for forvaltning og IKT, 2013.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Denne meldingen legger opp til en mer helhetlig og forenklet styring av statlige universiteter og høyskoler. God styring i offentlig sektor har stor samfunnsmessig verdi. Tilstrekkelig delegering av myndighet er et grunnleggende styringsprinsipp i staten og skal legge til rette for effektiv og målrettet virkemiddelbruk. Mål- og resultatstyring er derfor nedfelt i økonomiregelverket for statlige aktører, og meldingen legger til grunn at dette videreføres.

Det er i denne meldingen heller ikke varslet tiltak for universiteter og høyskoler som fører til vesentlige administrative eller organisatoriske endringer. Endringene er innenfor de etablerte rammene for statlige forvaltningsorganer og de særskilte fullmaktene som er gitt statlige universiteter og høyskoler.

Enkelte av tiltakene under avsnitt 4.3 *Dimensjonering av høyere utdanning* kan medføre behov for økte bevilgninger. Endringer i finansieringssystemet for universiteter og høyskoler som en følge av den foreslåtte gjennomgangen i avsnitt 4.2 *Finansiering* kan også ha provenyeffekt. Avsnitt 4.1 og avsnitt 4.4 inneholder ikke forslag som har økonomiske konsekvenser. Regjeringen vil komme tilbake til oppfølging av meldingen og tiltak som krever bevilgningsendringer, i forbindelse med de årlige budsjettforslagene. Gjennomføringen av slike tiltak vil bli vurdert i lys av den økonomiske situasjonen.

Regjeringens beslutning om å endre deler av direktoratsstrukturen under Kunnskapsdepartementet har både administrative og økonomiske konsekvenser. Regjeringen gjennomfører endringer på dette forvaltningsområdet ved å opprette ett direktorat og ett tjenesteleveranseorgan og rendyrke NOKUT som tilsyns- og akkrediteringsorgan. Direktoratet etableres 1. juli 2021 gjennom en sammenslåing av Kompetanse Norge, Diku og deler av Unit. Direktoratet får også oppgaver fra NSD og NOKUT, i tillegg til Universell som er tilknyttet NTNU. Direktoratet skal ha hovedkontor i Bergen og kontorer i Oslo, Tromsø og Trondheim. Regjeringen har besluttet at omstillingskostnadene dekkes innenfor gjeldende budsjettramme, og at det skal utarbeides en forpliktende gevinstrealiseringsplan som synliggjør hvilke kvalitative og kvantitative gevinster man kan forvente av omorganiseringen over en femårsperiode.

Kunnskapsdepartementet

tilrår:

Tilråding fra Kunnskapsdepartementet 19. mars 2021 om Styring av statlige universiteter og høyskoler blir sendt Stortinget.