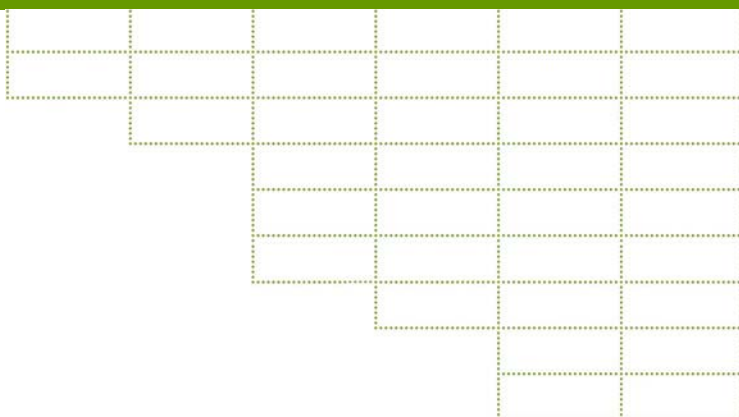


Samfunnsøkonomisk analyse av strukturendringer i
Universitets- og høyskolesektoren.

Senter for statlig økonomistyring,
22. januar 2008



Innholdsfortegnelse

Sammendrag.....	1
1 Innledning.....	7
1.1 Bakgrunn for analysen.....	7
1.2 Metode for samfunnsøkonomiske analyser.....	7
1.3 Disposisjon.....	8
2 Problem- og målbeskrivelse.....	9
2.1 Beskrivelse av basisalternativet.....	9
2.1.1 Problemstillinger ved dagens situasjon.....	9
2.1.2 Forventet utvikling i et 20-årsperspektiv.....	11
2.2 Mål med tiltak på området.....	12
3 Spesifisering av tiltak.....	14
3.1 Avgrensning av virkemidler og tiltak som vurderes i analysen.....	14
3.2 Flercampusmodellen.....	15
3.3 Universitet og storhøyskole i hver landsdel (storhøyskolemodellen).....	16
3.4 Nettverksmodell – samarbeid mellom institusjoner i landsdelen.....	17
3.5 Prosess- og differensieringsmodell – sammenslåinger basert på profil.....	18
4. Finansieringssystemet – hvordan bygge opp under tiltakene.....	21
4.1 Teoretiske betraktninger.....	21
4.2 Flercampus-universitet i hver landsdel.....	23
4.3 Universitet og storhøyskole i hver landsdel.....	24
4.4 Nettverksmodell – samarbeid mellom institusjoner i landsdelen.....	25
4.5 Prosess- og differensieringsmodell – sammenslåinger basert på profil.....	26
4.6 Dekomponert basisbevilgning.....	27
5. Spesifisering av nytte- og kostnadsvirkninger.....	30
5.1 Ansvarlige myndigheter og berørte parter.....	30
5.2 Nyttevirkninger.....	31
5.2.1 Økt kvalitet og volum i forskningen.....	32
5.2.2 Økt kvalitet i utdanningen.....	36
5.2.3 Bedre kontakt med samfunns- og næringsliv.....	39
5.2.4 Bedre styring i UH-sektoren.....	40
5.2.5 Kostnadseffektivitet.....	41
5.2.6 Andre nyttevirksomheter.....	42
5.2.7 Oppsummering nyttevirksomheter.....	44
5.3 Kostnadsvirkninger på kort sikt – investerings- og omstillingskostnader.....	44
5.3.1 Om omfang av nedleggelser og fysisk flytting.....	45
5.3.2 Fysisk infrastruktur.....	47
5.3.3 Administrative kostnader.....	48
5.3.4 Personalmessige omstillingskostnader.....	49
5.3.5 Mulig størrelsesorden på investerings- og omstillingskostnader.....	50
5.4 Varig økte kostnader.....	51
5.4.1 Økt lobbyvirksomhet mot KD og Stortinget.....	51
5.4.2 Redusert konkurransepress – redusert effektivitet i sektoren.....	51
5.4.3 Redusert institusjonell frihet.....	53
5.4.4 Kostnader til forskerskoler og kompetanseutvikling.....	53
5.4.5 Oppsummering kostnadsvirkninger.....	54
6. Vurdering av usikkerhet og fordelingsvirkninger.....	55
6.1 Vurdering av usikkerhetsfaktorer i analysen.....	55
6.2 Risikoreduserende tiltak.....	61
6.3 Fordelingsvirkninger.....	63
7. Referanser.....	68
Vedlegg A - Metode for å systematisere ikke-verdsatte virkninger.....	69
Vedlegg B - Resultater av simuleringer av basiskomponenten.....	70

Sammen drag

Senter for statlig økonomistyring (SSØ) har gjennomført en samfunnsøkonomisk analyse etter oppdrag fra Stjernø-utvalget for høyere utdanning. Målet med analysen er å bidra til et godt beslutningsgrunnlag ved vurdering av fire modeller for fremtidig struktur i universitets- og høyskolesektoren som utvalget har skissert.

Sektoren forskning og høyere utdanning står i dag overfor en rekke utfordringer. Vi har et bredt nettverk av studiesteder i hele Norge, noe som har vært et vellykket bidrag med tanke på en opprettholding av bosettingsmønsteret. På den annen side kan denne strukturen føre til små og sårbare forsknings- og utdanningsmiljøer, problemer med å rekruttere studenter og høykompetent personale, og institusjoner som ikke oppfyller målene om regional utvikling og innovasjon. Videre står institusjonene i dag nokså fritt til å opprette eller nedlegge studietilbud, og de finansielle incentivene til å øke studiepoengproduksjonen anses å være relativt sterke. De siste årene er det etablert en rekke nye studietilbud, og da særlig innenfor lite kostnadskrevende kategorier. Det kan stilles spørsmål ved hvorvidt dette medfører en fordeling av studiekapasiteten som er optimal i forhold til samfunnets behov for arbeidskraft.

Et annet problem er den sterke "universitetsdriften" og det akademiske fokuset som en del større høyskoler har, som bidrar til konvergens mellom høyskoler og universiteter. Det formelle krav til å defineres som et universitet er muligheten til å tilby fem ulike mastergrader og fire doktorgrader. Dette har medført etablering av en rekke smale masterstudier og doktorgradsprogrammer. Resultatet er ytterligere fragmentering av fagmiljøer og forskningsbevilgninger, i tillegg til at man taper ressurser fra profesjonsutdanningene på bachelornivå.

For å bedre kvaliteten på utdanning og forskning, samt oppnå en mer effektiv ressursbruk i sektoren, er det behov for større grad av arbeidsdeling og spesialisering. Fagmiljøene må samles og styrkes. Dette blir særlig viktig ettersom konkurransen innenfor utdanning og forskning blir stadig mer internasjonal, og forskningsmidler i større grad tildeles via mellomstatlige forum som EU.

Utvalget har skissert fire modeller for reform av universitets- og høyskolesektoren (UH-sektoren). De tre første innebærer et tettere samarbeid og arbeidsdeling for utdanningsinstitusjonene innenfor de ulike landsdelene, men med ulik grad av integrasjon. I den siste modellen vektlegges ikke geografiske hensyn da institusjonene fusjoneres etter kriterier basert på *profil*.

1. *Flercampusmodellen*: de statlige utdanningsinstitusjoner (universiteter/ høyskoler) slås sammen til ett flercampus-universitet per landsdel. Universitetet gis det samlede ansvar for høyere utdanning og forskning i landsdelen. Dette vil innebære et ansvar for å konsentrere fagmiljøer, og for å unngå duplisering av studietilbud så langt det lar seg gjøre.
2. *Storhøyskolemodellen* (den binære modellen): denne modellen innebærer at hver landsdel får ett universitet og én "storhøyskole" hvor sistnevnte er slått sammen av dagens eksisterende høyskoler. Universitetene skal dekke en stor bredde av disipliner, mens storhøyskolene skal tilby profesjonsrelaterte studier med en klar praksisorientering. På denne måten opprettholdes dagens skille mellom de to typer institusjoner.
3. *Nettverksmodellen*: dagens institusjoner forblir selvstendige, men inngår i forpliktende samarbeid på landsdelsnivå, med sikte på å bygge mer robuste fagmiljøer. Spesielt bør nettverkene bli enige om en felles fordeling av master- og doktorgradstilbud. Det bør også utvikles en felles plattform for kontakt mot regionalt samfunns- og næringsliv.
4. *Prosess- og differensieringsmodellen* er prosessorientert, og innebærer at alle institusjoner under en gitt størrelse pålegges fusjonering med andre utdanningsinstitusjoner. Institusjonene skal utvikle en klar profil, og tanken er at de også skal finne fusjonspartnere basert på profilvalg fremfor geografi. Profil skal bli en viktigere skillelinje i sektoren enn universitets-/høyskolestatus, noe som blant annet skal sikres ved å frigjøre universitetstitelen.

Vi har på et overordnet nivå drøftet hvordan finansieringssystemet bør utformes slik at det best støtter opp under strukturendringene i hver av de fire modellene. Generelt anbefaler vi at man vurderer å svekke de finansielle incentivene i utdanningskomponenten noe, i samtlige modeller. I tillegg kan utvalgets forslag om en ny strategisk utdanningskomponent bli et viktig virkemiddel, sammen med den strategiske forskningskomponenten som ligger der også i dag. I storhøyskolemodellen bør de strategiske komponentene brukes aktivt til å stimulere henholdsvis akademiske og profesjonsrettede satsninger for de to sektorene. I nettverksmodellen bør det gis incentiver til frivillig samarbeid mellom institusjoner. I prosess- og differensieringsmodellen bør man *både* stimulere til samarbeid og til ulike satsninger for ulike profiler.

I alle modellene forutsettes det videre at det etableres forskerskoler hvor doktorgradsutdanningene tilknyttes. Det legges også til grunn at myndighetene kan utforme minstekrav til størrelse på studiested, noe som innebærer at studiesteder som faller under et slikt krav kan nedlegges.

I tråd med den samfunnsøkonomiske analysen av de forskjellige endringsmodellene, presenteres de sentrale nytte- og kostnadsvirkninger, risikofaktorer og fordelingsvirkninger ved de fire modellene i tabell 1. Virkningene er sammenlignet med dagens situasjon (se vedlegg A for en forklaring til + /- systemet som benyttes i tabellen).

Det er generelt viktig å ha et realistisk forhold til tidsperspektivet med tanke på realiseringen av faglige gevinster, spesielt dersom det etableres nye institusjoner. Nytttevirkningene forventes først å komme flere år etter at de formelle fusjonene er inngått og de tilhørende omstillingene er gjennomført. Når det gjelder prosess- og differensieringsmodellen, vil det trolig ta noe lengre tid her enn i de øvrige modellene, og følgelig vil de fulle nyttevirkningene også slå ut noe senere her. Når først gevinstene realiseres, ventes de imidlertid å vedvare over lang tid, slik at de samlet sett kan bli store i alle modellene. De mest sentrale nyttevirkningene vi drøfter i analysen er: økt kvalitet i forskningen, økt kvalitet i utdanningen, bedre kontakt med samfunns- og næringsliv, bedre overordnet styring for å ivareta samfunnets behov og bedre mulighet for kostnadseffektive løsninger.

Når det gjelder kostnadsvirkninger, skiller vi mellom kostnader som påløper på kort sikt og bærer preg av å være investerings- og omstillingskostnader, og økte kostnader på mer varig basis. Det er særlig de kortsiktige kostnadene som har betydning i dette tilfellet. En reform av det omfang vi her snakker om kan omfatte en rekke ressurskrevende omstillingsprosesser, som geografisk flytting av fagområder og ansatte, nedleggelse av studiesteder, etablering av felles systemer, ny organisasjons- og styringsstruktur mv.

Tabell 1. Fremstilling av modellenes virkninger Sammenlignet med basisalternativet.¹

Modell	Flercampus	Storhøy-skole	Nettverk	Prosess- og differens.
Nyttevirkninger				
Økt kvalitet og volum i forskningen				
• Større og sterkere fagmiljøer	++++	+++	+	+++
• Synergier på tvers av fagmiljøer	++	+	0/+	+ / ++
• Bedre kvalitet på forskerutd.	+++ / +++++	+++	+++	+++
• Bedre konkurranseevne internasjonalt	++	+	0/+	++
Økt kvalitet i utdanningen				
• Større læringsmiljø	+	0/+	0	+
• Brede studietilbud for studentene	+ / ++	+	0/+	+
• Diversitet og mangfold	0/+	+ / ++	0/+	+++
Bedre kontakt med samf.- og næringsliv	+ / ++	+ / ++	+ / ++	+ / ++
Bedre styring i UH-sektoren	++	+ / ++	+	0
Kostnadseffektivitet	++	+	0	0/+
Bedre kvalitet på administrative tjenester	0/+	0/+	0	0
Økt legitimitet for finansieringssystemet	0/+	0/+	0	0
Kostnadsvirkninger				
Investerings- og omstillingskostnader				
• Fysisk infrastruktur	- - / - - -	- -	-	-
• Administrative kostnader	-	0 / -	0	-
• Personalmessige omstillingskostnader	- / - -	-	0 / -	-
Varig økte kostnader				
• Forskerskoler/kompetanseutvikling	- -	- -	- -	- -
• Økt lobbyvirksomhet	-	-	-	- - -
• Redusert konkurransepress	-	0 / -	0	-
• Redusert institusjonell frihet	0	0	-	-
Risiko				
Enkeltinstitusjoner får ikke partnere	Lav	Lav	Moderat	Kritisk
Omfordeling – toppmiljøene svekkes	Høy	Moderat	Lav	Moderat
Usikkerhet knyttet til inv. kostnadene	Kritisk	Høy	Moderat	Høy/Mod.
Sterk reformmotstand	Kritisk	Høy	Lav	Høy/Mod.
Kompetanseflukt I – få ansatte vil flytte	Høy	Høy	Moderat	Høy
Kompetanseflukt II – høyskoleans. slutter	Lav	Høy/Mod.	Lav	Lav
Kulturforskjeller	Moderat	Lav	Lav	Lav
Fokus på kostnadseff. – lavere kvalitet	Mod./Lav	Mod./Lav	Lav	Lav
Forverret tendens til rangordning	Lav/Mod.	Moderat	Lav/Mod.	Høy/Mod.
Styringsproblemer/manglende beslutningsdyktighet	Høy/Mod.	Moderat	Lav	Moderat
Små fagmiljøer ”forsviner i mengden”	Moderat	Moderat	Lav	Lav
Fordelingsvirkninger				
Institusjoner pga decomp. basisbevilgning	-	- / - -	- - -	- - -
Ansatte	- - -	- - / - - -	- / - -	- - / - - -
Studenter	0/+	0/+	0/+	0/+

¹) {----} til {++++} indikerer en rangering av effektene, der {++++} betyr at dette tiltaket har størst positiv effekt, mens {----} betyr at dette tiltaket har størst negativ effekt. {0} betyr at tiltaket har ingen virkninger (tolkning: minus betyr reduksjon i nytte og/eller økning i kostnader).

De tre første modellene viser i stor grad et felles mønster når det gjelder både nyttevirksomheter, kostnadsvirkninger og risikofaktorer: Flercampusmodellen har typisk det største utslaget, deretter følger storhøyskolemodellen og til sist nettverksmodellen. Prosess- og differensieringsmodellens virkninger skiller seg noe fra de andre modellene. Samlet sett kan denne modellen vise seg å være en sterk "konkurrent" til flercampusmodellen. Nedenfor redegjøres kort for de fire modellene etter tur.

Flercampusmodellen har svært gode forutsetninger for å oppnå reell arbeidsdeling og spesialisering på landsdelsnivå, og vi forventer at denne modellen vil gjøre det mulig å ta ut store nyttevirksomheter. Spesielt gjelder dette i forhold til økt kvalitet på forskningen, herunder muligheten for norske fagmiljøer til å hevde seg internasjonalt. Vi legger til grunn at man greier å oppnå stor grad av samorganisering og samlokalisering av miljøer i denne modellen. Forutsetningene innebærer imidlertid at denne modellen også har de største kostnadene og den høyeste risikoen. Man vil måtte akseptere at et tiltak som sikter mot å realisere høye ambisjoner, her i form av økt kvalitet i forskning og utdanning, også innebærer høy risiko. For det første står man overfor en betydelig usikkerhet knyttet til de fysiske investeringskostnadene, samt hvor mange ansatte som faktisk vil flytte med dersom arbeidsplassen relokaliseres. Dette skyldes primært at det endelige omfanget av reformen er usikkert. For det andre kan det være ødeleggende for gjennomføringen dersom det skulle oppstå en betydelig reformmotstand, for eksempel fra grupper av institusjoner eller fra de ansatte. En tredje risiko er faren for at sterkere integrasjon mellom miljøer av ulik faglig kvalitet kan føre til omfordeling av ressurser og forskningstid internt i landsdelen, med den følge at satsningen på toppmiljøene stagnerer. I analysen omtales en rekke andre risikofaktorer vurdert som mindre kritiske.

Storhøyskolemodellen har hovedsakelig samme virkninger og risikofaktorer som flercampusmodellen, bare i noe svakere grad. Når det gjelder muligheten for å stanse konvergens og i neste omgang oppnå en styrking av profesjonsfagene, ventes imidlertid storhøyskolemodellen å ha bedre forutsetninger. Storhøyskolene er ment å beholde en profesjonsorientert egenart, med et klarere fokus på utvikling av kvaliteten i praksisfagene. Vi er likevel skeptiske med tanke på hvorvidt de virkemidlene man har lagt til grunn i denne modellen vil være tilstrekkelige, gitt de eksisterende strømmingene mot universitetsstatus og akademisering. Vi har derfor ikke lagt til grunn at denne nyttevirksomheten er *vel*dig sterk. En risikofaktor som særlig er knyttet til storhøyskolemodellen er at skuffelsen over å skulle oppgi universitetsambisjonene kan føre til at de mest kompetente høyskoletilsatte søker seg vekk. Muligheten til å utvikle og styrke profesjonsfagene vil da forringes på grunn av en slik utilsiktet effekt i strid med målsettingen. På sikt er det også en viss risiko for at driften mot universitetsstatus *øker* i storhøyskolemodellen, siden sammenslåtte storhøyskoler vil ha langt bedre muligheter til å virkeliggjøre en universitetsdrøm enn flere små institusjoner hver for seg. Det ligger også i modellen en betydelig risiko for reformmotstand, og spesielt kan det tenkes å utvikle seg en dragkamp om lokalisering av hovedsetet for storhøyskolene.

Også i nettverksmodellen vil man trolig oppnå en mer samlet strategi for mastergrads- og forskerutdanningen. I tillegg vil det etableres forskerskoler og en felles plattform for kontakt med samfunns- og næringsliv (innovasjonskontorer eller lignende). Ut over dette vil nettverksmodellen trolig være nokså svak med hensyn til å oppnå koordinering, arbeidsdeling og spesialisering, og vi har derfor lagt til grunn nokså beskjedne nyttevirksomheter. En særlig utfordring er at finansieringen fortsatt vil gå til den enkelte institusjon separat, som dermed har begrensede incentiver til å gi fra seg studiekapasitet. Videre er det forutsatt at myndighetene i liten grad skal legge føringer for arbeidsdeling, roller og ansvar, noe vi tror vil føre til betydelige styringsutfordringer i nettverket, særlig på utdanningsområdet. På den annen side vil denne modellen heller ikke kreve på langt nær så store ressurser som de to første, og den kan i prinsippet implementeres relativt raskt da den ikke medfører vesentlige endringer for styringsorganene. Det bør imidlertid nevnes at institusjonene kan komme til å oppleve en svekkelse av sin autonomi med denne modellen.

Når det gjelder prosess- og differensieringsmodellen er det mer uklart hvordan den endelige strukturen faktisk vil se ut, da fusjonering i stor grad baseres på frivillighet og man ikke er bundet av geografiske betingelser. Det er imidlertid sannsynlig at antallet institusjoner vil bli noe større enn i flercampusmodellen, og at de i mindre grad vil være samlokaliserte. Det er også uklart hvilke profiler som vil bli resultatet av modellen. Vi har likevel lagt til grunn relativt sterke nyttevirksomheter (på noe lengre sikt enn i de øvrige modellene). Prosess- og differensieringsmodellen virker særlig lønnsom når det gjelder gevinster knyttet til

diversitet og mangfold, og vi antar den på høyde med flercampusmodellen også når det gjelder internasjonal konkurranseevne. På den annen side er den svakere enn alle de andre modellene hva gjelder kostnadseffektivitet og styringshensyn, da styringsutfordringene for departementet forventes å bli store. Gitt at det vil forekomme færre samlokaliseringer, har vi også lagt til grunn noe mer beskjedne investeringskostnader i differensieringsmodellen. Derimot antar vi at økt lobbyvirksomhet kan bli et betydelig problem, samt at institusjonene kan komme til å oppleve svekket autonomi. Siden modellen i realiteten krever fusjonering for et betydelig antall institusjoner, men uten at det er gitt hvem de skal fusjonere med, er det også knyttet en betydelig usikkerhet til de institusjoner som ikke lykkes i å finne konstellasjonspartnere. I tillegg kan det være risiko for at det skapes en ny type rangordning mellom profilene, med tilhørende potensiell destruktiv ”drift”.

Videre gjør vi i analysen en vurdering av interessekonflikter og andre lokaliseringsrelaterte fordelingsvirkninger. Den kanskje viktigste enkeltgruppen som berøres negativt av en slik reform vil være de ansatte som må flytte, pendle eller søke ny jobb. Siden det av erfaring kan være vanskelig å finne nytt relevant arbeid på små steder, kan de ansatte oppleve negative velferdsvirkninger, som igjen vil ha følger for berørte familier. Det kan også være enkelte grupper av studenter som kommer dårligere ut, igjen knyttet til mindre steder da de kan miste det brede studietilbudet på hjemstedet. Samlet er det likevel grunn til å tro at studentene som gruppe vil komme godt ut av reformen. Utvalget peker dessuten på muligheten for kompenserende tiltak, som å ta i bruk fraflyttede lokaler til deltidsstudier, samtidig som man bedrer tilbudet av IKT-/fjernundervisningsløsninger. Tiltak som dette vil kunne bidra til å opprettholde tilbudenes tilgjengelighet ved en reformering. Nedleggelse eller flytting av studiesteder kan imidlertid også oppleves som en ulempe for hele lokalsamfunnet. Dette må veies mot fordelene for de områdene som blir styrket i forhold til dagens situasjon, og det er svært vanskelig å anslå de totale konsekvensene.

Stjernø-utvalget legger til grunn at basiskomponenten i finansieringssystemet bør dekomponeres og gjøres delvis formelbasert. Mange institusjoner har uttrykt at denne komponenten fremstår som uklar og lite rettferdig fordelt i dag. Vi har simulert hvordan en slik formelbasering kan slå ut fordelingsmessig mellom institusjonene, forutsatt bruk av to konkrete kostnadsbærere: antall studenter (justert for studiets kostnadskategori) og antall faglig ansatte. Resultatene viser en ganske kraftig omfordeling mellom enkeltinstitusjoner og mellom landsdeler sammenlignet med dagens situasjon. Det er blant annet en overvekt av vitenskapelige høyskoler, samt små høyskoler i Nord-Norge, blant de institusjonene som vil komme dårligere ut. Generelt tror vi det er vanskelig å lage et enkelt, formelbasert system som fungerer godt og som ikke gir uheldige utilsiktede effekter. Faren for uheldige fordelingsvirkninger antas å være særlig stor i nettverksmodellen og i prosess- og differensieringsmodellen. I nettverksmodellen kan omfordeling slå hardt ut for enkeltinstitusjoner, siden man her ikke har samme mulighet til å omfordele internt i landsdelen som i de to første modellene. Med prosess- og differensieringsmodellen kan sårbarheten for at kostnadsforskjeller mellom fagområder ikke er tilstrekkelig ivaretatt i systemet, være stor. Derfor er det svært viktig å trekke ut midler til sentrale prioriteringer *før* de formelbaserte bevilgningene beregnes.

Analysen søker ikke å komme med konkrete anbefalinger av modell for utdanningspolitikken. Målsettingen er å synliggjøre de respektive virkninger av modellene som et innspill til utvalgets arbeid. Det må i denne sammenheng påpekes at ytterligere et alternativ er å utsette hele beslutningen en tid, slik at man beholder beslutningsfleksibiliteten. For eksempel kan det være grunn til å tro at man ved å avvente kan nyttiggjøre seg erfaringer fra den pågående reformen i Danmark, som kan redusere noen av de mest kritiske risikoene. Dette må imidlertid veies mot ulempene ved en slik utsettelse. Alle de andre nordiske landene er i ferd med å gjennomføre omfattende endringer i UH-sektoren, blant annet med mål om å posisjonere seg i den internasjonale konkurransen. Norge bør derfor ikke avvente for lenge med å komme i gang med prosessen.

Når det gjelder selve *gjennomføringen* av reformmodell som velges, kan det derimot anbefales å starte med en ”pilotlandsdel” eller ”pilotfusjon” i første omgang. Slik kan man skaffe mer informasjon om både omfang/kostnader og faktisk gevinstpotensial før det tas en endelig beslutning om full implementering. Slik vil man også få en bedre oversikt over de ansattes respons på en flyttebeslutning, og hvilke personalpolitiske og andre virkemidler som eventuelt er særlig kritiske for å oppnå at de flytter med. Muligens bør det være en åpning for å vurdere ulike modellvarianter for de ulike landsdelene, dersom det skulle være spesielle grunner til dette. Vi vil også presisere at vi her kun har gjennomført en overordnet analyse av ulike strukturmodeller.

Når det kommer til konkret lokalisering av ulike fagmiljøer, hovedadministrasjon mv., bør det gjøres egne spesifikke samfunnsøkonomiske analyser av disse spørsmålene.

Dersom flercampusmodellen (eventuelt også storhøyskolemodellen) velges, tror vi det blir av kritisk betydning at reformen tilføres tilstrekkelig med omstillingsmidler. Dette er både viktig for å skjerme toppmiljøene, og det kan være viktig for å dempe reformmotstand. Spesielt må eventuelle kompetanseutviklingstiltak rettet mot de svakeste miljøene fullfinansieres med friske midler. I tillegg er det viktig at alle parter kan leve med ulike regler for forskningstid mellom ulike enheter og typer ansatte. Videre må fusjonsprosessene i minst mulig grad oppleves som påtvunget. Det bør være en viss valgfrihet med hensyn til hvilken gruppering institusjonene vil tilhøre, og alle berørte parter bør involveres og motiveres til å se et gevinstpotensial for sin egen del.

Når det gjelder storhøyskolemodellen kan man stille spørsmål ved dens evne til å videreføre et klart skille mellom sektorene (med en satsning på profesjonsfagene), noe som er en sentral målsetting med modellen. Tilsvarende synes nettverksmodellen å mangle effektive virkemidler for å skape forpliktende arbeidsdeling på frivillig basis. Dersom en av disse to modellene velges, tror vi derfor det vil være behov for sterke ytre incentiver. Herunder vil de nevnte strategiske komponentene i finansieringssystemet kunne få stor betydning.

Dersom prosess- og differensieringsmodellen velges, er det først og fremst viktig at myndighetene lager klare spilleregler for prosessen med å avklare profiler og finne fusjonspartnere. Herunder må det klargjøres hvilken plikt som eventuelt skal gjelde til å ta imot mindre institusjoner som tar initiativ til å fusjonere, og myndighetenes rolle i forhold til dette. Vi tror ikke det vil bli enkelt å lage slike spilleregler, blant annet fordi man legger opp til et svært åpent profilbegrep. Det kan også her være behov for sterke ytre incentiver gjennom blant annet finansieringssystemet. Man bør imidlertid være oppmerksom på faren for at det oppstår en rangordning hva gjelder profiler, hvor noen fremstår som økonomisk mer attraktive enn andre. En mulig fordel med denne modellen er at man har erfaring med et liknende forsøk fra før, nemlig Norgesnett, og det kan være mulig å dra nytte av overføringsbar erfaring i reformprosessen.

Til slutt nevner vi her at enhver samfunnsøkonomisk analyse bør følges opp ved at man etablerer en plan for gevinstrealisering for den valgte modellen. Planen må forankres i og styres av de enkelte institusjonene. Med utgangspunkt i målsettingene og de identifiserte nyttevirkningene, bør det lages konkrete resultatmål, milepæler, for når de ulike effektene bør være tatt ut, spesifisering av ansvar for de ulike gevinstene, og av de mest kritiske forutsetningene for at det skal skje. Det bør også fastsettes et tidspunkt for en evaluering av reformen.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn for analysen

Det regjeringsnedsatte Stjernø-utvalget (mai 2006) har fått som oppgave å utrede den videre utviklingen innenfor høyere utdanning. Med et tidsperspektiv på 10-20 år skal utvalget vurdere tiltak for å sikre at strukturen av universiteter og høyskoler bidrar til å møte samfunnets behov og sikrer en god ressursutnyttelse. Utvalget ledes av professor og tidligere rektor ved Høgskolen i Oslo, Steinar Stjernø.

Utredningsinstruksen stiller krav om gjennomføring av konsekvensutredninger, herunder av økonomiske og administrative konsekvenser, blant annet i forbindelse med offentlige utredninger. Det skal i nødvendig utstrekning inngå grundige og realistiske samfunnsøkonomiske analyser.

Utvalget tok kontakt med Senter for statlig økonomistyring (SSØ) våren 2007 for å diskutere hvordan man kan legge opp en samfunnsøkonomisk analyse av sentrale tiltak som utvalget ønsker å foreslå. SSØ skal bidra til å heve kompetansen og gi råd til statlige virksomheter om hvordan samfunnsøkonomiske analyser bør gjennomføres, se www.sfs.no for nærmere informasjon. SSØ tar normalt ikke ansvar for selve gjennomføringen av analyser, men kan gjøre unntak fra dette dersom analysen anses å ha stor overføringsverdi eller læringseffekt ellers i staten. SSØ har for tiden et sterkt fokus på å øke bruken av samfunnsøkonomiske analyser i forbindelse med NOU-arbeid.

I brev av 13. september 2007 ble SSØ bedt om å gjennomføre en samfunnsøkonomisk analyse av konsekvensene av tre strukturmodeller som utvalget har diskutert. Inkludering av en fjerde modell kom som en etterbestilling 5. november 2007. Utvalget ønsker en samlet vurdering av nytte og kostnader, med fokus på de kvalitative virkningene av modellene. I tillegg ønsker man at SSØ drøfter utforming av finansieringssystemet for hver av modellene, samt at det gjennomføres simuleringer som viser hvordan en dekomponering og formelberegning av basiskomponenten kan slå ut fordelingsmessig mellom UH-institusjonene sammenlignet med i dag.

En prosjektgruppe i Forvaltnings- og analyseavdelingen i SSØ, bestående av Gro Holst Volden (prosjektleder), Trude Gunnes og Espen Frøyland har gjennomført analysen. Christina Brouwers har deltatt i prosjektets slutfase. Kunnskapsdepartementet (KD) har levert nødvendig datagrunnlag for analysen. Vi har også hatt tilgang til foreløpige utkast til deler av NOUen. Prosjektgruppen har holdt løpende kontakt med utvalget og sekretariatet for utvalget i analyseperioden. Vi har blant annet avholdt to møter med utvalgsleder Steinar Stjernø. SSØ står imidlertid ansvarlig for de resultater og tolkninger som er gjort, basert på de forutsetningene og den informasjon vi har hatt tilgang til i denne relativt korte analyseperioden.

1.2 Metode for samfunnsøkonomiske analyser²

Samfunnsøkonomisk analyse er en måte å systematisere informasjon om nytte- og kostnadsvirkninger av potensielle tiltak eller regelverksendringer på. Slik kan man klarlegge og synliggjøre alle relevante virkninger av et tiltak, for alle grupper som vil kunne bli berørt, *før* tiltaket iverksettes. Figur 1.1 nedenfor viser de seks trinnene i en samfunnsøkonomisk analyse, samt et oppfølgingstrinn etter at tiltaket er iverksatt og hvor gevinstene faktisk skal realiseres.

Figur 1.1. Trinnene i en samfunnsøkonomisk analyse



² For en nærmere beskrivelse av det metodiske grunnlaget, se veilederen om gjennomføring av samfunnsøkonomiske analyser utviklet av Finansdepartementet (2005).

Innholdet i trinn 1, og i noen grad trinn 2, må klargjøres i nært samarbeid med den som er oppdragsgiver for analysen (i dette tilfellet Stjernø-utvalget), og vil fungere som premiss for den videre analysen. Metoden innebærer videre at man på trinn 3 kartlegger alle virkninger, og forsøker å verdsette dem i kroner så langt det er forsvarlig. Kostnadene skal måles opp mot ressursenes verdiskaping i beste alternative anvendelse. Nyttevirkningene settes lik det befolkningen er villig til å betale for å oppnå dem. Dersom summen er positiv er tiltaket samfunnsøkonomisk lønnsomt og bør iverksettes. Dersom to tiltak er lønnsomme, men gjensidig utelukkende, bør en velge det tiltaket hvor differansen mellom nytte- og kostnadsvirkninger er størst.

Når det gjelder tiltak på området høyere utdanning er det åpenbart at det vil være en rekke virkninger, primært på nyttesiden men også på kostnadssiden, som det vil være både etisk og praktisk svært vanskelig å forsøke å tallfeste og verdsette i kroner.³ Finansdepartementet (2005) foreslår en enkel metode for å systematisere ikke-verdsettbar virkninger, og denne vil bli fulgt i analysen. Konsekvensen av en gitt virkning anslås ut fra en nidelt skala. Denne går fra meget stor negativ konsekvens (– – –), via ingen konsekvens (0), til meget stor positiv konsekvens (+ + +). Vi viser til vedlegg A for en nærmere gjennomgang av dette.

1.3 Disposisjon

De påfølgende kapitlene er strukturert etter trinnene i en samfunnsøkonomisk analyse, jf. figur 1.1.

I kapittel 2 omtales dagens situasjon og problembeskrivelse knyttet til denne, og man presiserer hvilke mål modellene skal vurderes opp mot. Dette er i hovedsak en gjengivelse av Stjernø-utvalgets forutsetninger.

I kapittel 3 spesifiseres de fire hovedmodellene som foreslås av utvalget, og som alle i større eller mindre grad kan bidra til å løse de identifiserte problemene. Alle modellene innebærer inngrep i dagens institusjonsstruktur, for å oppnå større fagmiljøer, arbeidsdeling og spesialisering. I kapittel 4 drøfter vi hvilke justeringer i finansieringssystemet som kan bli viktige for å oppnå de ønskede endringene, i hver av strukturmodellene.

Kapittel 5 tar for seg de forventede nytte- og kostnadsvirkningene ved de ulike modellene. Det fremkommer også hvilke parter som berøres av de ulike virkningene.

I kapittel 6 ser vi på risikofaktorer man bør være bevisst på, og eventuelt iverksette tiltak for å unngå. Dessuten går vi nærmere inn på om det er enkelte grupper eller aktører som kan komme dårligere ut, noe som tilsier at man vurderer å iverksette tiltak for å kompensere eller motvirke slike uheldige fordelingsvirkninger.

³ En slik analyse hvor sentrale virkninger ikke verdsettes i kroner, omtales gjerne som en kostnads-virkningsanalyse.

2 Problem- og målbeskrivelse

I trinn 1 i den samfunnsøkonomiske analysen beskriver vi det såkalte basisalternativet og behov for forbedringer i dette, samt at vi formulerer konkrete mål som aktuelle tiltak skal vurderes opp mot.

2.1 Beskrivelse av basisalternativet

Basisalternativet er situasjonen i dag og forventet videre utvikling uten endringer i offentlige tiltak på området. Basisalternativet skal dekke hele analyseperioden, som her er satt til et tidsperspektiv på 10-20 år. Ved beskrivelse av basisalternativet fokuserer man på de mest sentrale problemstillingene som man ønsker å løse med tiltak.

2.1.1 Problemstillinger ved dagens situasjon

I boks 2.1. gjengis kort noen sentrale fakta om dagens institusjonsstruktur og finansiering innenfor høyere utdanning og forskning

Boks 2.1. Utdanning og forskning innenfor dagens system

- Norge har 7 universiteter, 6 vitenskapelige høyskoler og 25 statlige høyskoler, samt en rekke private institusjoner.
- Institusjonene har stor grad av autonomi nedfelt i lov om universiteter og høyskoler, og dette viser seg i fullmakter både på faglige, organisatoriske og økonomiske områder.
- Om lag halvparten av årskullene som går ut av videregående skole tar høyere utdanning.
- Undervisningen finansieres gjennom budsjettbevilgninger og eventuelt (gjelder private) egenbetaling fra studentene. Forskingen er finansiert gjennom institusjonenes grunnbudsjetter, samt Norges Forskningsråd (NFR), EU og andre eksterne kilder.
- Dagens statlige finansieringssystem fra 2002 bygger opp under hovedmålene i Kvalitetsreformen og er delvis resultatbasert. Det er nøytralt mellom institusjoner, geografisk nøytralt, og består av følgende komponenter:
 - Basisbevilgning: gjennomsnittlig ca. 60 prosent (ikke resultatbasert)
 - o Komponenten er basert på historiske forhold. Bevilgning skal gå til både undervisning og forskning.
 - Utdanningskomponent: gjennomsnittlig ca. 25 prosent (resultatbasert, åpen rammebevilgning)
 - o Produserte studiepoeng – gir en stykkpris tilsvarende ca. 40 prosent av kostnad for det aktuelle studiet (resten dekkes av basisbevilgningen)
 - o Antall inn- og utreisende utvekslingsstudenter
 - Forskningskomponent: gjennomsnittlig ca. 15 prosent
 - o Resultatbasert omfordeling (RBO; resultatbasert, fast ramme)
 - Antall doktorgradskandidater
 - Vitenskapelige publikasjoner
 - EU-midler
 - NFR-midler
 - o Strategiske forskningsmidler (ikke resultatbasert)

Nedenfor følger noen punkter som oppsummerer hovedtrekkene ved dagens situasjon, med fokus på de problemer og utfordringer som er påpekt av utvalget:

Små og svake forskningsmiljøer

- Mange forskningsmiljøer, særlig ved høyskoler i distriktene, er relativt små og har få ansatte med kompetanse på førstestillingsnivå. Utvalget har fått gjennomført en produktivitetsstudie som tyder på at små institusjoner, studiesteder og avdelinger kan sies å være mindre produktive samtidig som mastergradsstudentenes tilbud er tynt. Det kan imidlertid forekomme variasjoner her.

- Konkurransen innenfor utdanning og forskning blir stadig mer global, og forskningsmidler tildeles i stadig større grad internasjonalt, for eksempel gjennom EU. Mange andre land tilpasser seg dette ved å satse på et fåtall toppuniversiteter. Norge har hittil fått god uttelling i EUs rammeprogrammer, men etableringen av nye organer og institusjoner som European Research Council og European Institute of Technology vil skjerpe konkurransen om forskningsmidlene ytterligere, også når det gjelder grunnforskning. Dermed vil det kreves større miljøer og en enda mer målrettet satsing for å nå opp i konkurransen.

Bred tilgjengelighet – kostbart og lav kvalitet?

- Utdanningspolitikken har en distriktspolitisk dimensjon, der en bred geografisk tilgang på høyere utdanning og et bredt nettverk av studiesteder har vært et vellykket tiltak for å bidra til å opprettholde bosettingsmønsteret.⁴ På den annen side er denne strukturen kostnadskreven. Små studiesteder har som nevnt også ofte svake fagmiljøer og lav forskningsproduksjon. Et sentralt punkt i utvalgets mandat er å finne en balanse mellom hensynet til et tilgjengelig utdanningstilbud og tilførsel av kvalifisert arbeidskraft i alle deler av landet, og hensynet til sterke og robuste institusjoner og fag- og forskningsmiljøer.
- Utdanningssystemet må samlet sett sies å ha tilstrekkelig kapasitet. Ved noen studiesteder er det en tendens til rekrutteringsproblemer. Dette gjelder særlig små høyskoler i distriktene, da studentene gjerne søker seg til større byer og større institusjoner. Det er en relativt hard konkurranse om studenter og lærerkrefter.

Begrenset nasjonal styring – vekst i ”lette” studietilbud

- Institusjonene står nokså fritt til å opprette og legge ned studietilbud, og dimensjoneringen bestemmes derfor i hovedsak av etterspørselen. Unntaket er medisin og helsefag (anses å være av særlig stor nasjonal viktighet), hvor departementet fastsetter aktivitetskrav. Videre har det vært en viss styring av blant annet ingeniørutdanningen.
- De finansielle incentivene til å øke studiepoengproduksjonen anses å være relativt sterke, og det er de siste årene blitt etablert en rekke nye studietilbud. Systemet gjør det attraktivt for institusjonene å øke kapasiteten i mindre kostnadskreven studier. Det kan stilles spørsmål ved om dette gir en fordeling av kapasiteten som er optimal i forhold til samfunnets behov for arbeidskraft.

Lav arbeidsdeling – høyskolene blir universiteter

- Det er liten grad av arbeidsdeling, både mellom høyskolene og mellom høyskoler og universiteter, til tross for at det lenge har vært et uttalt mål å oppnå arbeidsdeling og spesialisering.
- Man ser begynnende tegn til konvergens mellom henholdsvis universitets- og høyskolesektoren. Fra 1995 har institusjonene hatt felles lov og felles stillingsstruktur, fra 1999 har også de statlige høyskolene hatt rett til å tildele doktorgrad, og med Kvalitetsreformen har institusjonene fått felles gradsstruktur, felles finansieringssystem, større likhet i undervisningsform, og etter hvert også i studietilbud.
- Det foreligger faste krav for å oppnå universitetsstatus (akkrediteringsordning), og mange høyskoler har ambisjoner om dette, da de anser det som et konkurransefortrinn i forhold til rekruttering av studenter og ansatte. Regionene og lokalt næringsliv mobiliseres og støtter opp om ”sin” høyskoles bestrebelser for å bli universitet.
- Kravet for å bli universitet er fem mastergrader og fire doktorgrader (dvs. en viss bredde på høyere nivå), noe som har medført etablering av en rekke ”smale” masterstudier og doktorgradsprogrammer. Dette bidrar ytterligere til fragmentering av fagmiljøer og forskningsbevilgninger, og det kan være grunn til å spørre seg om kvaliteten på tilbudet til master- og doktorgradstudentene holder mål. Universitetsambisjonene kan videre føre til en tapping av ressurser fra grunnutdanningene for å bygge opp master- og doktorgradstilbud.

⁴ Høgskolereformen i 1994 medførte en sterk reduksjon i antall selvstendige høyskoler, men da de fusjonerende enhetene i liten grad er blitt samlokaliserte, er spredningen i studiesteder fortsatt høy.

- Kvaliteten på profesjonsutdanningene⁵ er varierende, og kompetansenivået blant personalet er til dels lavt. Det synes særlig å mangle selvstendige incentiver for å utvikle profesjonsutdanningene på bachelornivå. Dette gjelder både incentiver på institusjons- og personnivå.

Lite ekstern kontakt

- Institusjonene har fått kritikk for å være for lite utadrettede. Til tross for målsettinger om at høyskolene skal spille en sentral rolle i regional utvikling og innovasjon, er det et stort potensial når det gjelder samarbeid mellom institusjonene og arbeids- og næringsliv. Det er også et uutnyttet samarbeidspotensial mot internasjonale forsknings- og utdanningsinstitusjoner.

Finansieringssystemet

- Basiskomponenten i finansieringssystemet som ikke er resultatbasert, følger i stor grad av institusjonenes opprinnelige rammer ved etableringen av systemet. Bevilgningsfaktoren framkom som en restkategori etter at institusjonenes uttelling på resultatkomponentene var beregnet, og er basert på graden av produktivitet ved finansieringssystemets innføring. Institusjonene får dermed finansiering på et retrospektivt grunnlag, noe som setter spørsmålsteget ved ordningens transparens og legitimitet. Ved enkelte av høyskolene er basisbevilgningen godt over 70 prosent.
- Det er påpekt, blant annet i Vagstad m.fl. (2007), at indikatorene i finansieringssystemet i stor grad måler kvantitet fremfor kvalitet. Det kan da være uheldig at de finansielle incentivene er såpass sterke som de er.
- Ved at antall studiepoeng er en indikator for finansieringens utdanningskomponent, skapes konkurranse mellom institusjonene. Dette vanskeliggjør arbeidsdeling og spesialisering på utdanningsområdet. Belønningen av studiepoeng treffer heller ikke det uttalte mål om å bevilge i forhold til uteksaminerte kandidater eller gjennomstrømning ved utdanningsinstitusjonene. Finansieringssystemet gir heller ingen eksplisitte incentiver til samarbeid om forskning; derimot har det vært hevdet at det i noen tilfeller gir disincentiver, for eksempel når det gjelder samarbeid om publisering.
- Flere fagmiljøer har hevdet at publikasjonsindikatoren for finansieringens forskningskomponent er dårlig tilpasset deres fagfelt, fordi produksjon av artikler mv. i liten grad er et uttrykk for hva som er god forskning. I dag er det ingen differensiering mellom ulike fag eller typer institusjoner i finansieringssystemet. Indikatoren for vitenskapelig publisering kan generelt synes å være bedre tilpasset universitetene enn høyskolene.

2.1.2 Forventet utvikling i et 20-årsperspektiv

Nedenfor omtales den forventede utviklingen for UH-sektoren de neste 20 årene uten offentlige tiltak, jf. Stjernø-utvalgets analyser:

- Sterk økonomi grunnet blant annet oljeformuen fører til fortsatt sterk satsning på utdanningssektoren i Norge, og det vil fortsatt være en stor andel av befolkningen som tar høyere utdanning. Veksten i studenttall flater imidlertid ut. Antall 20-24-åringer vil gå ned i alle deler av landet unntatt Oslo og Akershus etter 2015.
- Tendensen til å ønske å studere i en større by fortsetter, og forsterkes av at flere av de større høyskolene oppnår universitetsstatus, mens de gjenværende sliter med å rekruttere både studenter og kompetent personale. Over tid kan det føre til at kvalitetskravene går ned ved noen institusjoner, og dette vil ytterligere forsterke rekrutteringsproblemene. Disse institusjonene vil også ha vanskelig for å imøtekomme næringslivets forventninger om å bidra til utvikling, samt at de har kostnadskrevende drift.
- Økende konvergens mellom universiteter og høyskoler, og stadig flere institusjoner oppnår universitetsstatus. Utvalgets analyser tyder på at det vil være 12 (statlige) universiteter i 2020, med videreføring av dagens styrings- og incentivsystem, i tillegg til enda flere med ambisjoner om å bli det. Skillet mellom en universitetsutdanning og en høyskoleutdanning utviskes gradvis.
- Vedvarende problem med å få til arbeidsdeling og spesialisering mellom institusjonene. Man vil også se liten grad av samlokalisering og nedleggelser, da sterk lokal motstand mot dette vil bestå. Etablering av flere smale forskerutdanninger.

⁵ Med profesjonsutdanninger menes her de utdanningene av lavere grad som i dag primært tilbys ved høyskolene, herunder lærerutdanning, helse- og sosialfagutdanning og ingeniørutdanning. Dette er utdanninger hvor praksis er nokså viktig, relativt i forhold til teoretisk/akademisk orientering.

- Fortsatt ingen institusjoner som er på toppnivå i internasjonal sammenheng.

Det som beskrives ovenfor karakteriseres som basialternativet: den mest sannsynlige utviklingen uten tiltak med de forutsetninger man har per i dag, og vil nødvendigvis bære preg av fremskrivning. Ulike usikkerhetsfaktorer drøftes i kapittel 6.

2.2 Mål med tiltak på området

Målformulering er viktig i den samfunnsøkonomiske analysen, fordi målene danner utgangspunkt for både spesifisering av mulige modeller, og for vurdering av modellene opp mot hverandre.

Det overordnede formålet for høyere utdanning og forskning følger av lov om universiteter og høyskoler § 1-1. Her fremgår at universiteter og høyskoler skal

- a) tilby høyere utdanning på høyt internasjonalt nivå
- b) utføre forskning og faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid på høyt internasjonalt nivå
- c) formidle kunnskap om virksomheten og utbre forståelse for og anvendelse av vitenskapelige og kunstneriske metoder og resultater, både i offentlig forvaltning, kulturliv og næringsliv.

Stjernø-utvalget har også formulert en rekke visjoner og mer overordnede mål som skal gjelde for høyere utdanning frem mot 2020. Disse gjengis i boks 2.2 nedenfor.

Boks 2.2. Stjernø-utvalgets mål og visjoner for høyere utdanning

- *En ledende kunnskapsnasjon.* Norge som et av de land i verden med høyest studiedeltagelse og høyest andel av befolkningen med høyere utdanning
- *Forskning på internasjonalt nivå.*
- *Sterkere global deltakelse.* Norge som aktiv og innflytelsesrik deltager, større grad av studentutveksling.
- *Samfunnsengasjerte institusjoner* i tett dialog og samhandling med samfunnet.
- *Mange læringsarenaer.* Fleksible og tilgjengelige utdanningstilbud.
- *Diversitet og mangfold.* 8-10 statlige høyere utdanningsinstitusjoner som har utviklet fleksible samarbeidsformer, økt arbeidsdeling seg imellom og en intern differensiering
- *Kvalitet.* Økt kvalitet innenfor høyere utdanning gjennom konsentrasjon og arbeidsdeling.
- *Innovasjon og skaperkraft.* Institusjoner har sterke bånd til samfunnet omkring og er en motor for innovasjon og utvikling i arbeids- og næringslivet.
- *Utdanning for alle.* Bred tilgjengelighet.
- *Integrering, ikke sortering.*
- *Høyere utdanning som et offentlig ansvar.*

I tillegg vil det alltid være et mål og en plikt om å ha *en mest mulig effektiv ressursbruk*, jf. reglement for økonomistyring i staten, som alle statlige virksomheter er underlagt (§ 4 grunnleggende styringsprinsipper).

For analyseformål bør målsettingene spisses ytterligere slik at de helt konkret gjenspeiler problemformuleringene i avsnitt 2.1, og danner et utgangspunkt for de tiltakene som skal vurderes i denne analysen. Dette betyr at målene må fokusere på forhold som endringer i institusjonsstruktur direkte kan bidra til å nå. Følgende mål da kan oppstilles:

- Kvaliteten i utdanning og forskning skal styrkes, gjennom større og mer robuste fagmiljøer. Både akademiske fag og profesjonsfag bør styrkes, og all undervisning skal være forskningsbasert. Dette vil kreve en bedre arbeidsdeling og spesialisering enn hva man ser mellom dagens institusjoner.
- Samarbeidet skal styrkes på utdannings- og forskningsområdet, ikke bare mellom institusjonene selv, men også i forhold til internasjonale fagmiljøer og ikke minst regionalt samfunns- og næringsliv.
- Det skal være effektiv ressursbruk i utdannings- og forskningssystemet. Dette krever at man unngår unødige duplisering av studietilbud, samt at det krever omstillingsevne og -vilje hva gjelder reformer i effektiviserende retning (for eksempel nedleggelse av fagområder med tynt fagmiljø og svakt rekrutteringsgrunnlag).
- Fagporteføljen innenfor utdanningsområdet skal være i tråd med samfunnets behov. Dette innebærer at man sikrer en god rekruttering på alle områder som er av nasjonal viktighet, samtidig som studietilbudet fortsatt skal være i tråd med studentenes preferanser.

- Det skal fortsatt være en bred tilgang til høyere utdanning (men altså ikke nødvendigvis gjennom dagens brede nett av permanente studiesteder).

Finansieringssystemet er ett av virkemidlene som skal bygge opp under målene for sektoren. Spesielt for finansieringssystemet gjelder at:

- Systemets legitimitet skal økes ved at finansieringen gjøres mer gjennomskiktig og rettferdig (basiskomponenten i systemet).
- Det skal være en god balanse i styrken på incentivene til henholdsvis utdannings- og forskningsområdet, samt balanse mellom incentiver til kvalitet og kvantitet. Det kan også være behov for en tilpassing til ulikhetene mellom de to typer utdanningsinstitusjoner.
- Systemet skal fortsatt være enkelt og med lave administrasjonskostnader.

Med dette som utgangspunkt skal vi i neste kapittel spesifisere alternative modeller for å nå nettopp disse målsettingene.

3 Spesifisering av tiltak

Trinn 2 i den samfunnsøkonomiske analysen består av en konkret beskrivelse av de fire modellene som kan bidra til å nå de mål som ble formulert i kapittel 2.

3.1 Avgrensning av virkemidler og tiltak som vurderes i analysen

I utgangspunktet bør man på bredest mulig grunnlag drøfte virkemidler for å nå målene som ble satt opp i forrige kapittel. Det synes imidlertid å peke seg ut ett hovedgrep som kan bidra bredt til måloppnåelse, nemlig å foreta strukturelle endringer i retning av større og mer robuste institusjoner (eller løsere nettverk), som gis et mer helhetlig ansvar for studietilbudet innenfor et område (geografisk eller knyttet til profil).

Utvalget har foreslått fire nye modeller for institusjonsstruktur:

- Flercampus-universitet i hver landsdel (flercampusmodellen)
- Universitet og sammenslåtte høyskoler i hver landsdel (størhøyskolemodellen)
- Samarbeid mellom institusjoner innenfor landsdelen (nettverksmodellen)
- Sammenslåinger basert på profil (prosess- og differensieringsmodellen)

Modellene redegjøres nærmere for i avsnitt 3.2 - 3.5. De tre første innebærer samarbeid og arbeidsdeling innenfor hver landsdel, hvor man tar utgangspunkt i en inndeling av Norge i syv landsdeler.⁶ Hensikten er å oppnå tyngre og mer konsentrerte fagmiljøer enn i dag, samtidig som man sikrer en viss bredde i studietilbudet for landsdelen. Disse tre modellene skiller seg fra hverandre med hensyn til grad av integrasjon mellom institusjonene. I tillegg skiller størhøyskolemodellen seg ut ved å legge opp til et binært system, hvor forskjellene mellom universitetssektor og høyskolesektor beholdes så langt det er mulig. I den siste modellen utgjør ikke geografien en barriere, og institusjonene skal motiveres til sammenslåinger basert på felles faglig profil. Dette antas å føre til mer konsentrerte fagmiljøer. Faglig bredde skal oppnås på nasjonalt nivå gjennom myndighetenes styring av profilene.

Det vil selvsagt også være andre virkemidler (herunder rammebetingelser gitt fra andre sektorer mv.), som spiller inn når det gjelder å implementere en ny institusjonsstruktur på best mulig måte. Utvalget fremmer selv i NOUen ytterligere forslag uavhengig av strukturmodell, som likevel vil kunne ha betydning for vurderingen av strukturmodellenes virkninger. Vi vil derfor inkludere disse i analysen. Det dreier seg om følgende forslag fra utvalget (se punkt 5.4.4 for utdypning av kostnader):

- Sentre for fremragende forskning (SFF) som forvaltes av Norges Forskningsråd videreføres, herunder en bevisst bruk av tilskudd til forskningsmiljøer med et høyt nivå. Slik søkes internasjonal konkurranseevne ivarettatt.
- Etablering av forskerskoler, enten ved større enkeltinstitusjoner eller i samarbeid mellom flere institusjoner. Det legges til grunn at overordnede myndigheter vil gi føringer om at forskerutdanninger skal være tilknyttet forskerskoler. Slik får alle doktorgradsstudenter tilgang til et strukturert opplegg med kurs, samlinger, faglige diskusjoner og nettverk. Det er viktig at forskerskolene springer ut av sterke og robuste fagmiljøer (for eksempel SFF), som også doktorgradsstudenter fra mindre institusjoner kan knytte seg til.
- Etablering av Sentre for fremragende undervisning (SFU) for å stimulere undervisningsaktivitet.
- Kompetanseutviklingspakke: Utvalget foreslår en styrking av den formelle kompetansen i profesjonsutdanningene og midler til å bygge opp utviklings- og forskningsmiljøene ved høyskolene.
- Forskingen om høyere utdanning styrkes.
- Særlige krav til størrelse på studiested: I modellene forutsettes at myndighetene kan legge overordnede føringer. Utvalget nevner 1 500 studenter som en mulig minimumsgrense. Det skal i utgangspunktet være opp til institusjonene hvordan de ivaretar slike føringer, men det kan fattes konkrete vedtak om nedleggelse av studiesteder i forbindelse med etablering av ny institusjonsstruktur.

⁶ 1. Oslo/ Akershus/ Østfold, 2. Hedmark/ Oppland (Innlandet), 3. Buskerud/ Telemark/ Vestfold (Vest-Viken), 4. Agder/ Rogaland, 5. Hordaland/ Sogn og Fjordane, 6. Møre/ Trøndelag, 7. Nordland/ Troms/ Finnmark.

- Følgende gjelder kun de tre første modellene: Endrede kriterier for å bli universitet (akkrediteringsordning) vil hindre spredning av forskningsressurser. Reglene vil gjelde både offentlige og private UH-institusjoner.⁷ Utvalget foreslår følgende endringer:
 - "Breddekravene" for å bli universitet skal utvides. I stedet for fem masterutdanninger og fire doktorgrader skal det kun stilles krav om én doktorgradsutdanning. Dette vil *ikke* dempe høyskolenes bestrebelser mot å bli universitet (vert imot), men det vil gjøre det mer attraktivt å konsentrere seg om ett eller to felter.
 - Dette kravet skal imidlertid suppleres med nye krav til størrelse (minstestørrelse på 5 000 studenter), slik at høyskoler med universitetsambisjoner oppmuntres til sammenslåing med andre institusjoner.
 - Videre bør man også definere kravene til stabil forskerutdanning, for eksempel fastsatte antall doktorgradskandidater. Også dette vil trolig gi incentiver til å bygge opp ett sterkt miljø fremfor flere svakere.
 - I tillegg ønsker utvalget å sidestille universiteter og høyskoler med hensyn til faglige fullmakter, herunder søknadsplikt overfor NOKUT (Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen) ved eksempelvis nye fagopprettelser. Dette kan bidra til å dempe driften mot å få universitetsstatus, som i dag delvis skyldes at universiteter har større grad av autonomi og selvstyre.

Når det gjelder prosess- og differensieringsmodellen, vil akkrediteringsordningen knyttet til institusjonsstatus opphøre da skillet mellom universiteter og høyskoler forsvinner i denne modellen. Imidlertid vil det etableres tilsvarende strenge krav til institusjoner som ønsker å opprette doktorgradsprogrammer, enten de kaller seg universiteter eller høyskoler.

Det kan også nevnes at det vil være en rekke andre faktorer, herunder slike som er fastsatt i mandatet til utvalget, som setter rammer for hvilke virkemidler det kunne vært aktuelt å vurdere i analysen. Blant annet skal vi her ta for gitt at:

- Tilknytningsform for statlige institusjoner skal ikke endres.
- I alle modellene legges det til grunn en samlet, nasjonal politikk for høyere utdanning, som innebærer at verken dagens fylkeskommuner eller et eventuelt fremtidig regionalt forvaltningsnivå skal overta eierskapet eller involveres i styringen av institusjonene.
- Stor grad av autonomi for institusjonene skal bevares.
- Hovedinnholdet i Kvalitetsreformen skal videreføres, herunder gradsstrukturen og undervisningsformen.
- Valgfriheten når det gjelder intern organisasjon og styring (valgt eller tilsatt leder, styresammensetning mv.) skal i stor grad beholdes som i dag, også når det gjelder eventuelle nye styringsnivåer. Enhetlig ledelse forutsettes imidlertid lovfestet som obligatorisk modell i tråd med utvalgets forslag.
- Prinsippet om fritt valg av studiested opprettholdes.

3.2 Flercampusmodellen

I dette avsnittet omtales den første strukturmodellen, bestående av ett sammenslått flercampus-universitet i hver landsdel.

Strukturkarakteristikk

Alle dagens UH-institusjoner integreres i åtte større universiteter, basert på en inndeling i de syv landsdeler med unntak av Østlandet: Universitetet i Oslo (UiO) fortsetter som selvstendig universitet pga størrelsen. Hensikten er å tvinge frem en arbeidsdeling og spesialisering innad i landsdelene, noe som nødvendigvis kan medføre nedleggelse av enkelte mindre studiesteder, og flytting av ansatte og studenter.

Utvalget har skissert en mulig inndeling, men endelig struktur må utredes nærmere ut fra det samlede studietilbud for hver landsdel, institusjonenes historie, størrelse, rekruttering og geografi. Institusjonenes egne preferanser bør selvsagt også tillegges vekt, særlig gjelder dette høyskoler som ligger i grenseområdet mellom to landsdeler. Det forutsettes at institusjonene i de landsdelene som i dag ikke har universitet (dvs. Innlandet og Vest-Viken) i løpet av få år vil fylle kravene til dette. Eventuelt kan det være aktuelt å bidra

⁷ Ikke direkte relevant for de offentlige institusjonene i flercampus-/ storhøyskolemodellen, gitt at man legger til grunn en lovendring slik at deres status skal fremgå av lov om universiteter og høyskoler.

med rammevilkår slik at de raskt kan utvikles til universiteter. Per definisjon vil alle dagens institusjoner med dette oppnå universitetsstatus.

Forskning og utdanning

Flercampus-universitetet skal ha et samlet ansvar for høyere utdanning og forskning i sin landsdel, herunder etter- og videreutdanning. De ulike universitetene kan ha noe ulike fagprofiler. Det skal utvikles master- og doktorgradsstudier innenfor de viktigste fagområdene som det tilbys utdanning innenfor. Modellen innebærer likevel at ikke alle universiteter kan tilby de tradisjonelle embetsstudiene, eksempelvis jus og medisin. Doktorgradsstudiene skal være knyttet til forskerskoler. Utdanningssystemet i landsdelen skal være integrert, med fleksible muligheter for studenter til overgang mellom ulike studier og nivåer.

Det legges nasjonale føringer om at studiene konsentreres slik at man unngår duplisering innenfor samme fagområde, særlig på master- og doktorgradsnivå. Universitetene har, også over tid, ansvar for å omstille studiesteder der studentgrunnlaget skaper små fagmiljøer, herunder sørge for nedleggelser eller reorganiseringer. Det kan gjøres unntak for forskningsmiljøer som er av særdeles høy kvalitet, og som også har god kostnadseffektivitet.

Styring

Hvert flercampus-universitet har ett styre (foretrukket fortsatt kollegiale organer på fakultets- eller avdelingsnivå). Vi forutsetter en sterk intern styring. Det kan forekomme delegering av beslutningsmyndighet på enkeltområder, men da innenfor en klar, samlet strategi for hele universitetet.

Endringsprosesser for å oppnå strukturendringene

Denne modellen innebærer relativt omfattende endringer, som blant annet vil kreve stortingsbehandling og lovendring. Deretter må departementet gå inn i en omfattende prosess hvor de berørte institusjoners sammensetning må avklares.

Alle de nye, statlige institusjonene bør være nevnt ved navn i lov om universiteter og høyskoler, og med utgangspunkt i dette kan NOKUT kontrollere at institusjonene tilfredsstiller fastsatte universitetsstandarder. Ikke alle landsdelene har universitet i dag, men med de foreslåtte endringene i akkrediteringsordningen, samt det faktum at de nye institusjonene er en sammenslåing av mange enheter, vil det trolig ikke ta lang tid før kravene er oppfylt for alle institusjonene. Vi legger til grunn at flercampusinstitusjonene kan være formelt etablert tidligst i 2010.

3.3 Universitet og storhøyskole i hver landsdel (storbhøyskolemodellen)

I dette avsnittet omtales den andre strukturmodellen, hvor landsdelene både har et universitet og en storhøyskole.

Strukturkarakteristikk

I denne modellen legges det til rette for at dagens skille mellom universiteter og høyskoler opprettholdes. For hver landsdel vil det i utgangspunktet være ett universitet, samt at de nåværende høyskolene slås sammen til én storhøyskole. Det er likevel neppe grunnlag for både et universitet og en sterk høyskole i alle landsdeler, og utvalget antyder derfor en struktur med kun fem universiteter⁸ og seks storhøyskoler.⁹ Etablering av storhøyskolene vil kunne innebære samlokalisering av samme utdanninger og dermed nedleggelse av mindre studiesteder.

Flere av institusjonene som nylig er blitt, eller er på vei til å bli, universitet (UMB, UiS, UiA, Høgskolen i Bodø), vil da måtte fusjonere med et annet universitet eller endre status og inngå i en storhøyskole. Det kan også være naturlig at profesjonsutdanninger som i dag ligger til et universitet flyttes til en storhøyskole.

⁸ Universitetet i Oslo inkl. UMB, Universitetet i Sørvest-Norge (UiA + UiS), Universitetet i Bergen, NTNU og Universitetet i Tromsø.

⁹ Innlandet, Akershus/Oslo/Østfold, Vest-Viken, Vest-Norge, Midt-Norge og Nord-Norge.

Hver storhøyskole vil sogne til et universitet (to sogner til UiO).¹⁰ Det vil være naturlig at disse samarbeider om forskerutdanningen. For øvrig er tanken at universitet og storhøyskole vil ha interesse av samarbeid der de kan utfylle hverandre. Man vil ikke frata høyskolene anledning til å opprette mastergrader på sine områder. Dermed vil høyskolenes motiver for en fusjonering fremmes, ved at de som storhøyskoler får muligheten til å utvikle seg i retning av universitet. Det samme gjelder doktorgradsstudier, hvor det skal foreligge tilstrekkelig kompetanse og behov for dette.

Forskning og utdanning

Universitetene skal dekke en stor bredde av disipliner. Storhøyskolene skal hovedsakelig tilby profesjonsorienterte studier på bachelor- og masternivå. Det gis nasjonale føringer om å sikre intern arbeidsdeling, både innenfor storhøyskolen, og mellom universitet og storhøyskole.

Også høyskolene kan og bør drive med forskning, men da først og fremst profesjonsrettet forskning. Storhøyskolene kan opprette egne forskerskoler (orientert mot profesjonsutdanning) eller doktorgradsstudentene knyttes til forskerskoler ved universitetene.

Styring

Det skal være ett styre for hver institusjon (dvs. de fem universitetene og de seks storhøyskolene), med egne kollegiale organer tilknyttet de ulike enhetene. Vi forutsetter en sterk intern styring.

Endringsprosesser for å oppnå strukturendringene

I likhet med flercampusmodellen innebærer denne modellen endringer av en viss betydning, og vil blant annet kreve stortingsbehandling og lovendring. Alle de nye statlige institusjonene bør være nevnt ved navn i lov om universiteter og høyskoler, og følgelig vil de ulike institusjoner være definert i likhet med hvilke oppgaver de ulike institusjonskategoriene har. Slik kan man formelt sett forhindre noe av den sterke universitetsdriften som i dag preger større høyskoler.¹¹

Deretter må departementet gå inn i en omfattende prosess med alle de berørte institusjonene, for å avklare hvordan de nye storhøyskolene konkret vil være sammensatt og hvilke roller de ulike fusjonspartnerne skal ha. I samråd med nasjonale myndigheter må det også tas en avgjørelse om hvor hovedadministrasjonen for storhøyskolene skal ligge. Faglige argumenter bør være avgjørende. De nye storhøyskolene antas også for denne modellen å være etablerte tidligst i 2010.

3.4 Nettverksmodell – samarbeid mellom institusjoner i landsdelen

I dette avsnittet omtales den tredje strukturmodellen, som går ut på at dagens institusjoner samarbeider i forpliktende nettverk på landsdelsnivå.

Strukturkarakteristikk

I nettverksmodellen skjer det ingen formelle fusjoner mellom institusjoner. Derimot etableres strukturer for samarbeid og arbeidsdeling i hver landsdel. Således blir dette en "lettere" og mindre forpliktende variant av flercampusmodellen.¹² Det vil etableres en form for overordnede samarbeidsorganer med beslutningsmyndighet på enkelte områder, i tillegg til at det bør være en viss administrativ støttefunksjon på landsdelsnivå.¹³

Forskning og utdanning

¹⁰ En kunne imidlertid også tenke seg andre løsninger i enkelte landsdeler, eksempelvis etablere kun ett flercampus-universitet (i stedet for universitet og storhøyskole) i Nord-Norge, jf. strukturmodell 1.

¹¹ På sikt kan man likevel ikke unngå dette. Lover kan endres flere ganger, som eksempel kan nevnes at arbeidet med å etablere et universitet i Stavanger startet allerede i 1962.

¹² Man har da også sett en viss fremvekst av ulike frivillige nettverksetableringer på regionnivå de seneste årene. Blant annet etableres i disse dager den såkalte "Nordlys-alliansen", et samarbeid om forskning og samordning av internasjonalt engasjement mellom åtte institusjoner i Nord-Norge. Tilsvarende skal det inngås et nettverkssamarbeid mellom UH-institusjonene på Vestlandet med eget sekretariat fra 1.1.2008.

¹³ Modellen kan eventuelt betraktes som et skritt på veien mot full integrasjon. Det kan ikke utelukkes at noen av nettverkene skulle ønske å gå videre mot flercampusmodellen dersom samarbeidet er vellykket. Vi gjør imidlertid ingen forutsetninger om dette.

Institusjonene i hver landsdel pålegges å bli enige om en arbeidsfordeling for studietilbud og -kapasitet med tanke på å bygge mer robuste fagmiljøer. Myndighetene vil gi overordnede prinsipper for slik arbeidsdeling. Dette innebærer nødvendigvis at alle enkeltinstitusjonene ikke kan fortsette å tilby den samme bredden i studietilbud som før. Det skal videre etableres felles forskerskoler i landsdelene, som alle doktorgradsutdanningene må knyttes til. Hver landsdel bør på sikt ha minst ett universitet, som fungerer som en kjerne for utdanning og forskning i landsdelen, og som har en kvalitetssikrende rolle overfor de andre institusjonene. Dette mangler i noen områder per i dag, men vil trolig etableres innen få år uansett.

Det må også utvikles gode forbindelseslinjer mellom institusjonene. Her kan man se for seg en rekke ulike typer enkelttiltak for å styrke samarbeidet både innenfor forskning og undervisning, basert på initiativ i nettverket. Et eksempel kan være anbefalte studieløp eller sammensetninger i grader på tvers av institusjonene. En målsetting for modellen er å utvikle en felles plattform for samarbeid med regionale aktører i samfunns- og næringsliv.

Styring

Den viktigste forskjellen fra de to første modellene er at nettverksmodellen ikke innebærer endringer i institusjons- og styringsstruktur. Det overordnede samarbeidsorganet kan ha beslutningsmyndighet på noen områder. Slik myndighet vil imidlertid være fundert på delegasjon, og kan i prinsippet trekkes tilbake når som helst. En slik situasjon vil fordre utstrakt samarbeid og tette forbindelser mellom institusjonene i landsdelen.

Statlige myndigheter kan legge føringer om at alle UH-institusjonene *skal* delta i nettverk innenfor landsdelen. Det kan også langt på vei stilles krav om at det skal finne sted en arbeidsdeling, for eksempel at det foreligger en samlet plan for master- og doktorgradsutdanningene samt at det er etablert forskerskoler. For øvrig vil den statlige styringen med utviklingen av nettverkene være nokså begrenset.

Endringsprosesser for å oppnå strukturendringene

I motsetning til flercampusmodellen og storhøgskolemodellen, innebærer ikke nettverksmodellen inngripende strukturelle endringer. Den er i hovedsak basert på dagens styringssystem, og vil følgelig kunne implementeres nokså raskt. På den annen side er man avhengig av en god prosess basert på frivillighet, og tiden det tar før nettverkene er på plass og operative, vil blant annet avhenge av incentiver som etableres, samt styrken på disse. Utvalget antar at nettverkene vil være etablert i 2010.

3.5 Prosess- og differensieringsmodell – sammenslåinger basert på profil

I dette avsnittet omtales den siste strukturmodellen, som innebærer fusjoner mellom institusjoner ikke nødvendigvis basert på geografisk tilhørighet, men heller på institusjonenes profil.

Strukturkarakteristikk

Modellen innebærer at myndighetene setter et minstekrav til størrelse (og eventuelle andre forhold) ved institusjonene, eksempelvis minimum 4 000 studenter. Deretter gis institusjonene en frist, eksempelvis 2-3 år, til å inngå frivillige fusjoner slik at kravene tilfredsstilles. Dersom kravet settes til 4 000 studenter, vil hele 27 av dagens 38 institusjoner måtte inngå fusjoner, herunder alle vitenskapelige høyskoler, inklusive UMB. Kravene kan også gjelde private UH-institusjoner. Det vil videre gis incentiver til ytterligere, frivillige fusjoner (og/ eller løsere allianser).

En viktig forskjell fra de andre modellene er at fusjonene ikke må skje innenfor gitte geografiske områder, men ut fra felles profil. Kunnskapsdepartementet (KD) vil stille krav om at alle institusjoner skal utvikle sin profil. Profil handler her både om retning på forskning og utdanning, størrelse, fagsammensetning, balansen mellom nivåene bachelor, master og doktorgrad, regional rolle mv.¹⁴ Departementet kan foreslå profil dersom institusjonen ikke lykkes på egen hånd.

¹⁴ Det er altså ikke snakk om kun fagprofil i snever forstand. Dersom dette var tilfellet, ville det beste virkemidlet ikke nødvendigvis være fusjon mellom hele institusjoner, men like gjerne fusjoner *og* *fisjoner*, eksempelvis ved at HF-fakultetet ved UiO slås sammen med HF-fakultetet ved UiB mv. Dette ville kunne gå sterkt ut over den akademiske

De sammenslåtte institusjonene kan være av ulik størrelse, og vil ikke nødvendigvis ha et større universitet som kjerne. Antallet vil være usikkert, men trolig blir det flere institusjoner enn i flercampusmodellen, og de vil i mindre grad være samlokaliserte. Det er også vanskelig å si hvor mange profiler som vil bli resultatet av en slik modell. Ett ytterpunkt kan være at man kun får to profiler, akademisk orientert universitet og profesjonsrettet høyskole, dvs. som i storhøyskolemodellen. Det andre ytterpunktet er at alle institusjonene etablerer sin egen særegne profil. KD vil imidlertid ha en godkjenningsrolle når det gjelder profilvalg,¹⁵ og man vil forsøke å sikre en viss arbeidsdeling og spesialisering på landsbasis, i tråd med hva som var tanken bak Norgesnettet.¹⁶

Et annet sentralt poeng ved denne modellen er at dagens skille mellom universiteter og høyskoler bortfaller. Tanken er at skillelinjene mellom institusjonene skal være basert på profilvalg, ikke institusjonsstatus. Universitetsstittelen slippes altså fri. Man kan eventuelt operere med to typer av universiteter, henholdsvis forskningsuniversiteter og universiteter som fokuserer på profesjonsutdanning og mer anvendt FoU-arbeid, men de skal ha like rettigheter med hensyn til å kunne tildele doktorgrader mv.

Forskning og utdanning

Det inngås avtaler med KD om at den enkelte institusjon tilbyr studier innenfor de fagområdene som utgjør dens profil. Master- og doktorgradsstudier skal i prinsippet ikke tilbys utenfor "eget" område.

Siden det ikke lenger vil være krav til å kalle seg universitet, bør det innføres tilsvarende strenge krav til å opprette doktorgradsprogrammer. Kravene kan være knyttet til størrelse på institusjonene eller fagmiljøet, kvaliteten på publikasjonene ved miljøet e.l. Også i denne modellen skal doktorgradsstudiene være knyttet til godkjente forskerskoler. Alle de nye, sammenslåtte institusjonene skal kunne etablere nye masterprogrammer på områder som er i tråd med profilen, og man bør åpne for større grad av differensiering, for eksempel mellom masterprogrammer som legger grunnlag for en akademisk karriere og mer profesjonsrettede masterprogrammer.

Styring

Det må være en viss overordnet styring fra KDs side med hensyn til utviklingen av de sammenslåtte institusjonenes profiler, siden dette vil være eneste formelle mulighet til å sikre en viss bredde og arbeidsdeling sett fra et nasjonalt nivå. Samtidig skal profilvalget ikke være fastlåst, men det må være mulig for en institusjon å bevege seg mellom profiler. Vi legger til grunn at profilvalget skal revurderes med jevne mellomrom, for eksempel hvert tredje år, og at departementet kan opprette et uavhengig rådgivende organ (fortrinnsvis internasjonalt) som involveres i en slik vurdering.

Departementets styring med sektoren vil i stor grad skje med utgangspunkt i profilene, og med mange profiler kan dette skape betydelige styringsutfordringer. Man tenker seg at det nevnte rådet vil bistå departementet, blant annet når det gjelder valg og utforming av incentiver (i mål- og resultatstyringen og eventuelt i finansieringssystemet) for å oppnå en ønsket differensiering.

friheten, og er ikke tanken her. Likevel kan vi ikke se bort fra at utviklingen av profiler innebærer at mange institusjoner må innsnevre sine fagområder i større eller mindre grad sammenlignet med i dag.

¹⁵ En mulighet er at departementet formelt fastsetter et antall mulige profiler med eksplisitte kjennetegn og gitte krav. På denne måten kan institusjonene velge profil fra en "meny", dersom de oppfyller kravene til den aktuelle profilen. I utgangspunktet legger vi ikke til grunn at det vil være en streng kategorisering. Det kan likevel være behov for en form for kvalitetssikringsregime knyttet til profilene. Vi har ikke gjort noen videre drøfting av dette her.

¹⁶ Ideen om Norgesnettet ble lansert av Hernes-utvalget og videreutviklet i St.meld. nr. 40 (1990-91). Tanken var at de høyere utdanningsinstitusjonene, både universiteter og høyskoler, skulle inngå i et landsdekkende system for samarbeid og arbeidsdeling, med knutepunktfunksjoner som ledd i en spesialisering av institusjonene. For å følge opp intensjonene ble Norgesnettrådet med tilhørende sekretariat opprettet i 1998. Norgesnettet viste seg imidlertid å fungere bedre på det retoriske enn på det praktiske plan, og det forble uavklart både hvilken funksjonsfordeling som egentlig skulle gjelde og hvordan forbindelseslinjene mellom knutepunktfunksjonene skulle styrkes. Norgesnettrådet ble nedlagt i forbindelse med etablering av NOKUT fra 1. januar 2003.

Endringsprosesser for å oppnå strukturendringene

Modellen vil kreve stortingsbehandling og lovendring slik at det ikke skilles mellom ulike institusjoner. Den omfattende prosess er hvor institusjoner skal utvikle sine profiler og finne potensielle fusjonspartnere. Vi legger til grunn at også denne modellen *kan* være etablert i 2010, i alle fall vil de fusjoner som gjennomføres kun for å tilfredsstille minstekrav være på plass til da. De frivillige fusjonene ut vil realistisk sett kreve lengre tid. Hovedinnholdet i basisalternativet kontra de fire modellene oppsummeres i tabell 3.1.

Tabell 3.1. Oppsummering av strukturmodellene foreslått av Stjernø-utvalget.

Strukturmodell	Basisalternativ	Flercampus-modell	Storhøyskole-modell	Nettverksmodell	Prosess- og differens.modell
Antall selvstendige inst. på etabl.tidspkt. universiteter (U) og høyskoler (H) ¹⁷	38 (7 U, resten H)	8 (alle U)	11 (5 U og 6 H)	ca.35 (8 U, resten H)	13-15 (alle U)
Type inngrep, involverte aktører	-	Fusjoner, alle inst. involvert	Fusjoner, alle H involvert	Nettverk, alle inst. involvert	Fusjoner, usikkert hvor mange involv.
Utgangspunkt for samarbeid	-	Landsdel	Landsdel	Landsdel	Profil
Grad av integrasjon	Autonome institusjoner	Full integrasjon. Sterk intern styring	Fullt integrerte storhøyskoler, sterk intern styring. Koordinering mellom U og H	Overordnede samarb.org. med begrenset beslutningsmynd. avgitt fra inst.	Full integrasjon der fusjon oppnås
Minstekrav til ant. stud. per studiested	Nei	Ja	Ja	Ja	Ja
Minstekrav til ant. stud. per institusjon	Nei	Nei	Nei	Nei	Ja
Krav til å bli universitet	5 masterstudier, 4 doktorgrader. NOKUT kan akkreditere	Mindre strenge breddekrav, men krav til størrelse. U og H sidestilt mht faglige fullmakter.	Mindre strenge breddekrav, men krav til størrelse. U og H sidestilt mht faglige fullmakter. Endring av status vil kreve lovendring	Mindre strenge breddekrav, men krav til størrelse. U og H sidestilt mht faglige fullmakter.	Ingen krav, skiller ikke mellom U og H.
Andre kvalitetstiltak	SFF	SFF, SFU ¹⁸ , forskerskoler, kompetanseutviklings-pakke	SFF, SFU, forskerskoler, kompetanseutviklings-pakke	SFF, SFU, forskerskoler, kompetanseutviklings-pakke	SFF, SFU, forskerskoler, kompetanseutviklings-pakke
Etabl.tidspkt.	-	Tidligst 2010	Tidligst 2010	Ca. 2010	Aller tidligst 2010

¹⁷ Vi velger å oppgi antallet institusjoner, og fordelingen mellom U og H, på etableringstidspunktet, fordi det er vanskelig å estimere hvordan dette vil se ut senere i analyseperioden. Vi har allerede antydnet at 12 universiteter i basisalternativet for år 2020. Det er heller ikke utenkelig at høyskoler vil endre status til universitet både i storhøyskolemodellen og i nettverksmodellen, i tillegg til frivillige fusjoner.

¹⁸ SFF (Sentre for fremragende forskning) og SFU (Sentre for fremragende undervisning) skal etableres i alle modellene.

4. Finansieringssystemet – hvordan bygge opp under tiltakene

Dette kapitlet er en del av trinn 2 i den samfunnsøkonomiske analysen, og kan leses som en beskrivelse av hvordan tiltakene kan settes ut i livet. Her drøfter vi nærmere hvordan finansieringssystemet kan utformes slik at det støtter opp under strukturendringene som angis i de fire modellene. Finansieringssystemet er en viktig del av incentivstrukturen i sektoren, og her er det påpekt enkelte utfordringer, jf. kapittel 2. I avsnitt 4.1. gir vi noen generelle teoretiske betraktninger, før vi i avsnittene 4.2 t.o.m.4.5., ser nærmere på hvordan finansieringssystemet kan støtte opp under hver av strukturmodellene. De aktuelle alternativene beskrives på et forholdsvis overordnet nivå, og konkret utforming av indikatorer og forutsetninger må selvsagt utredes nærmere.

Utvalget har selv lagt to viktige føringer med hensyn til utforming av finansieringssystemet, som gjelder uavhengig av strukturmodell:

1. Utvalget foreslår å innføre en strategisk (politisk styrt) komponent også på utdanningssiden i finansieringssystemet. Denne kan benyttes av departementet til å stimulere ønskede tiltak, eksempelvis etablering av Sentre for fremragende undervisning (SFU), særlige satsninger på realfag, studieforberedende kurs for innvandrere, mv. Den strategiske utdanningskomponenten kan etableres ved at basiskomponenten reduseres tilsvarende.
2. Utvalget legger til grunn at basiskomponenten skal endres slik at den blir gjennomsliktig og delvis basert på enkle formler. Basiskomponenten omtales i avsnitt 4.6, og vi vil i kapittel 6 se eksplisitt på fordelingsvirkningene mellom institusjonene av å dekomponere basiskomponenten.

Vi vil for øvrig legge til grunn følgende avgrensninger:

- Den samlede bevilgningen holdes konstant uavhengig av finansieringsmodell.
- Mottaker av budsjettmidlene er overordnet institusjon (ved styret), ikke de enkelte underenhetene e.l.
- Kun finansieringsmidler fra KD er tatt med i beregningene.

4.1 Teoretiske betraktninger

Nedenfor drøfter vi kort en del generelle poenger, blant annet i lys av de utfordringer som er påpekt ved dagens finansieringssystem (jf. kapittel 2). Vi viser til tidligere evalueringer av finansieringssystemet i UH-sektor (blant annet NIFU STEP 13/2007, Vagstad m.fl. (2007)), som har konkludert med at systemet har potensial for forbedring, men at det i hovedsak fungerer etter hensikten og derfor *ikke* bør endres radikalt.

Et overordnet spørsmål er hvorvidt innslaget av resultatavhengighet (styrke på incentivene) bør endres. Hensikten med et resultatavhengig finansieringssystem er å stimulere til bedre resultatoppnåelse gjennom bruk av økonomiske belønningsmekanismer. Dette kan være svært effektivitetsfremmende og et godt styringsvirkemiddel i forhold til måloppnåelse. Det er imidlertid *ikke* et mål i seg selv å ha sterke incentiver. Sterke økonomiske incentiver er særlig godt egnet når:

- målsettingen for de aktuelle aktivitetene er lite komplisert og relativt endimensjonal, dvs. det er forholdsvis enkelt å finne gode, treffsikre og målbare resultatindikatorer
- institusjonene (det nivået som mottar resultatbasert bevilgning) har stor mulighet til å påvirke den aktuelle indikatoren
- risikoen for at andre forhold påvirker indikatoren er liten, eller at institusjonene har høy risikovillighet
- det er mulig å finne målbare indikatorer på *alle* sentrale resultatområder, ikke bare noen (i motsatt fall risikerer man at kun det målbare prioriteres, jf. *multitask*-problemet)
- det er ikke mulig å manipulere indikatorene
- det er konkurranse på tilbudssiden, dvs. brukerne slipper å bli straffet om institusjonene oppnår dårlige resultater, da de kan bytte til andre tilbydere

Vagstad m.fl. (2007) konkluderer med at det *ikke* er behov for sterkere incentiver i UH-sektor (gitt dagens institusjonsstruktur).¹⁹ Dette skyldes blant annet at målene for sektoren er flerdimensjonale og indikatorene

¹⁹ Det kan i noen grad trekkes analogier til spesialisthelsetjenesten. I finansieringssystemet for helseforetakene hadde man tidligere en relativt høy resultatbasert andel (ca. 60 prosent). Det er primært produktivitet som belønnes, ikke kvalitet. En viktig del av hensikten var å redusere køene. Dette har man greid, men det har samtidig medført manglende

ikke 100 prosent treffsikre. Videre antyder rapporten at stykkprissatsene allerede overstiger institusjonenes marginalkostnader, og at de dermed motiverer til en for høy produksjon av studiepoeng og høyt opptak av nye studenter.²⁰

Det er ikke bare viktig å vurdere hvilke og hvor sterke finansielle incentiver institusjonene gis som sådan, men også hvordan disse eventuelt videreføres nedover i organisasjonen. Se boks 4.1. for en drøfting av dette.

Boks. 4.1. Videreføring av finansielle incentiver internt i organisasjonene

Nasjonale finansieringssystemer kan grovt sett være enten resultatbasert eller basert på rammestyring med tilhørende mål og resultatstyring. Hver for seg gir disse opphav til to former for interne modeller: videreføring av resultatbasert system (men eventuelt med endret styrke eller vekt på andre indikatorer) eller rammestyring. Dette gir følgende fire hovedalternativer:

1. Resultatbasert nasjonalt finansieringssystem med:
 - a. Intern modell som viderefører incentivene
 - b. Intern modell som ikke viderefører incentivene
2. Nasjonalt system med rammestyring med:
 - a. Intern modell som legger inn eksplisitte incentiver
 - b. Intern modell som viderefører en modell uten eksplisitte incentiver

Det finnes ikke noe fasitsvar på hvilke alternativer som vil realiseres, men nedenfor følger visse momenter:

- Det kan godt tenkes at 1a og 2a gir to like systemer på underenhetsnivå, gitt at de samme indikatorene inngår i begge systemene og at styrken på incentivene er like. På samme måte kan 1b og 2b gi like systemer på underenhetsnivå.
- Eksplisitte incentiver i den interne styringen er likevel mer sannsynlig i en nasjonal modell med resultatbasert finansieringssystem enn med rammestyring, og omvendt. 1a og 2b kan dermed sies å være noe mer sannsynlige enn 1b og 2a.
- Også i et nasjonalt system med rammestyring må imidlertid institusjonen rapportere sine resultater, og det er ikke nødvendigvis vanskelig å knytte eksplisitte incentiver til en del av disse på lokalt nivå (dvs. 2a). Dette forekommer blant annet i Sverige innen forskning der myndighetene driver rammestyring, mens institusjonene internt gjerne knytter finansiering til indikatorer som publikasjoner, siteringer og ekstern finansiering. Tilsvarende har man også observert institusjoner som ikke viderefører noen form for økonomiske incentiver i et resultatbasert nasjonalt system, blant annet i sykehussektoren i Norge (dvs. 1b).
- I alternativ 1a vil man erfaringsmessig videreføre incentivene i en mildere versjon, for å hindre for store variasjoner og risiko for enkeltenhetene, eventuelt for å oppnå en utjevning mellom ”fattige” og ”rike” studier. Det kan også forligge en intern kanalisering til særlig prioriterte/ strategiske prosjekter og studier.

budsjettkontroll siden budsjettrammen er åpen. Den resultatbaserte andelen ble senere nedjustert til 40 prosent, blant annet ut fra en vurdering av at incentivene til produksjonsøkning var uønsket sterke.

²⁰ Det har også vært antydning at incentivene i den resultatbaserte utdanningskomponenten er langt sterkere enn incentivene i RBO, og at dette kan gi skjeve incentiver i retning av at institusjonene prioriterer utdanning fremfor forskning. Vagstad m.fl. (2007) ser imidlertid ikke noe problem i dette, da det blant forskerne allerede finnes andre, implisitte incentiver i retning av å prioritere forskning, som er svært sterke.

- I alternativ 1a vil man erfaringsmessig videreføre incentivene i en mildere versjon, for å hindre for store variasjoner og risiko for enkeltenhetene, eventuelt for å oppnå en utjevning mellom ”fattige” og ”rike” studier. Det kan også forligge en intern kanalisering til særlig prioriterte/ strategiske prosjekter og studier. Videre kan det gjøres bruk av andre og mer finmaskede indikatorer enn de som inngår i det nasjonale systemet, eventuelt også korrigerte stykkpriser, basert på bedre kjennskap til virksomheten. Noen opererer også med incentiver på individnivå, dersom det er enkeltpersoner som kontrollerer de vesentlige avgjørelsene.
- Generelt er det gode argumenter for å hevde at en institusjon er bedre i stand til å lage et optimalt finansieringssystem for sine underliggende enheter, enn hva overordnet myndighet vil klare når den skal lage et felles resultatbasert system for hele sektoren. Man kan imidlertid risikere at det lokale og det nasjonale incentivsystemet støtter kryssende målsettinger. Som det blant annet påpekes i Vagstad m.fl. (2007) bør man ikke stole blindt på at institusjonene for egen regning retter opp incentiver som i utgangspunktet er skjeve – dårlige indikatorer vil alltid være et argument for svake incentiver.

I tillegg til diskusjonen om styrken på incentivene, er det et faktum at dagens indikatorer ikke er helt treffsikre. Dette kan i seg selv tilsi at det er hensiktsmessig med svakere incentiver. Alternativt kan man spørre om det er mulig å finne andre og bedre indikatorer som i større grad fokuserer på kvalitet i tillegg til kvantitet, samt gir motiver til å produsere de studiepoengene som samfunnet har størst behov for. Noen muligheter som kan nevnes er:

- I utdanningskomponenten bør man vurdere å innføre poeng for *ferdig uteksaminerte kandidater*, ikke bare for produserte studiepoeng. Slik stimuleres institusjonene til å faktisk få studentene til å gjennomføre studieløpet.²¹
- I RBO-komponenten kan det vurderes å lage større differensiering, for eksempel med hensyn til kvalitetskategorier for tidsskrifter (i dag har man kun to kategorier).
- For gjennom finansieringssystemet å oppmuntre til produksjon av studiepoeng som det er særlig behov for i samfunnet (for eksempel realfag i dag) kunne man vurdere å gjøre stykkprisene i utdanningskomponenten mer politisk bestemte, ikke bare avhengig av antatte kostnader.²²

Det er vanskelig å tenke seg at finansieringssystemet alene vil ha betydelig innvirkning på kvaliteten og på optimal fordeling av kapasitet, større innslag av direkte styring kan derfor vurderes. Som eksempler kan nevnes krav om bestemt fordeling av de ansattes tidsbruk på forskning og undervisning, krav til kvalitetssystemer ved institusjonene, bedre nøytral informasjon til studentene om kvaliteten på ulike studier, aktivitetskrav på flere fag enn i dag mv. I det følgende redegjøres det for finansieringssystemet i forhold til de respektive strukturmodellene.

4.2 Flercampus-universitet i hver landsdel

Et argument i denne sammenhengen er at store institusjoner er mer mottagelig for sterke økonomiske incentiver, siden risikoen da kan spres på mange enheter videre nedover i systemet. På den annen side forsterkes bekymringen til Vagstad m.fl. (2007) om at stykkprisene i utdanningskomponenten overstiger institusjonenes marginalkostnader. Dette fordi store institusjoner kan ta ut stordriftsfordeler og følgelig greier å redusere sine marginalkostnader ytterligere. Videre er det mulig at faren for at studentene straffes dersom institusjonene oppnår dårlige resultater øker, fordi valgfriheten med hensyn til utdanningsinstitusjon reduseres. (I enkelte landsdeler forsvinner den helt).

Den resultatbaserte forskningskomponenten kan ha uheldige og ikke-tilsiktete omfordelingseffekter mellom institusjonene siden den er en lukket komponent. Disse omfordelingseffektene kan bli sterkere med kun åtte flercampus-universiteter enn med mange, uavhengige institusjoner. Dette fordi institusjonene nå blir store nok til å påvirke den relative stykkprisen i større grad, også enkeltvis. Dermed kan andre institusjoner oppleve merkbare svingninger i RBO-bevilgning, selv om de selv oppnår like gode resultater som i tidligere

²¹ Dette er også foreslått tidligere, se blant annet St.meld. nr. 27 (2000-01).

²² I tillegg bør det foretas en gjennomgang av kostnadskategorier og stykkpriser med tanke på å avdekke eventuelle feil og skjevheter.

perioder.²³ På den annen side innebærer en fusjon at hver institusjon består av svært mange deler, slik at de totale resultatene for institusjonen ventes å variere relativt lite fra år til år.

Videre skal UH-institusjonene som nevnt ivareta målsettinger som det ikke er så lett å telle, måle og knytte stykkpriser til. Dette blir trolig enda viktigere med færre og sterkere institusjoner med et helhetlig ansvar for landsdelens utdanning og forskning

En kan muligens også argumentere for at det ikke er sentralt å gi økonomiske incentiver på et så overordnet nivå som institusjonens styre (jf. drøfting i boks 4.1. over). Selv om styret utvikler institusjonens strategier og setter rammebetingelsene, vil det være de underliggende enhetene som er nærmest til å påvirke kvaliteten på studietilbud, vitenskapelig produksjon og samarbeid med andre aktører. Dersom man tror at flercampus-universitetene har gode forutsetninger for, og motivasjon til, å lage optimale incentivsystemer for sine underliggende enheter, kunne KD like gjerne tildele hvert universitet en fast ramme med tilhørende mål og krav, og overlate til dem selv å sikre at målene nås. En slik modell ville i praksis innebære at man går tilbake til en mer tradisjonell rammefinansiering med tilhørende mål- og resultatstyring, slik man hadde i UH-sektoren før 2002. Slik kunne man oppmuntre til de samme typene resultater som i dag, men altså bruke ikke-finansielle, og således langt svakere, incentiver.

Samlet sett antyder vi altså at styrken på incentivene i alle fall ikke bør økes, og trolig heller reduseres noe, i flercampusmodellen. Teknisk sett er det flere måter å redusere den resultatbaserte delen av finansieringen på. Dersom man da ikke velger en løsning med ren rammefinansiering som omtalt over, kan følgende justeringer vurderes (listen er ikke uttømmende):

- Det viktigste virkemiddelet vil trolig være å redusere stykkprisene i undervisningskomponenten. Man bør i alle fall sørge for at stykkprisene ikke overstiger marginalkostnadene ved institusjonene.
- I tillegg kunne man vurdere å lukke budsjetttrammen for undervisningskomponenten, som i dag er åpen.²⁴ Dette vil dessuten gi overordnede myndigheter bedre budsjettkontroll. Man måtte da imidlertid vurdere nøye de uheldige konsekvensene av å gjøre utdanningskomponenten til et omfordelingssystem, noe som ville gjøre prisene relative og budsjettmidlene mer usikre for institusjonene selv.
- Stykkprisene i RBO er allerede lave, så her er det lite å hente. Det er imidlertid også mulig å redusere (eventuelt fjerne) hele RBO-potten og overføre disse midlene til en strategisk forskningskomponent.²⁵

4.3 Universitet og storhøyskole i hver landsdel

De fleste av momentene som er drøftet i avsnitt 4.2. kan videreføres her, da også denne modellen innebærer en sterk reduksjon i antall selvstendige institusjoner sammenlignet med i dag. Det innebærer at det kan være hensiktsmessig å vurdere å dempe incentivene noe, spesielt i utdanningskomponenten.

I tillegg er et viktig spørsmål for denne modellen hvordan finansieringssystemet kan bidra til å opprettholde et binært system. Ideelt sett burde man ha ulike finansieringssystemer for henholdsvis universitetene og storhøyskolene, slik at universitetene oppmuntres til å styrke sin grunnforskning og kvaliteten på de mer akademiske master- og doktorgradsutdanningene, mens høyskolene satser på utvikling av profesjonsfagene. Dette vil imidlertid være en stor utfordring, med den store likheten i rammebetingelser som gjelder for henholdsvis høyskoler og universiteter for øvrig. Det er heller ikke alltid enkelt å differensiere mellom universitets- og profesjonsfag, da flere studier kan sies å ligge i grenseland (gjelder for eksempel ingeniørstudier).

²³ I tillegg vil de landsdelene som i dag ikke har universitet, i en oppbyggingsfase kunne komme særlig dårlig ut med hensyn til fordeling av RBO. Vi vil her legge til grunn at dette kompenseres med spesielle satsningsmidler i en overgangperiode.

²⁴ Dette vil generelt sett gi svakere finansielle incentiver til å øke studiepoengproduksjonen. På den annen side har man sett at uttellingen i denne komponenten gradvis har avtatt de senere år, noe som kan tyde på at institusjonene i stor grad har tatt ut sitt potensial. Således vil en fortsatt åpen budsjettramme trolig ikke gi stor vekst i undervisningskomponenten.

²⁵ Det må påpekes at selv om stykkprisene i RBO er lave, synes dette systemet å ha en sterk resultatfremmende funksjon. RBO-potten betyr altså mer enn midlenes størrelsesorden skulle tilsi, og systemet synes å bidra til kulturbygging ved institusjonene. Dette taler imot å fjerne RBO helt.

En mulighet kan likevel være å reservere dagens RBO bevilgning for akademisk forskning (dvs. at den i praksis går til universitetene), men via en egen omfordelingspott ("RBO II") som bevilges ut fra resultater med hensyn til profesjonsorientert forskning (som høyskolene dermed vil konkurrere om). Alternativt kan indikatorene i RBO være felles, men man bør da inkludere indikatorer som også høyskolene kan oppnå en høy score på – uten å måtte tilegne seg en universitetsprofil. Et eksempel: dagens indikatorer som baserer seg på midler fra EU og NFR gir særlig uttelling til universitetene. Å inkludere indikatorer som baserer seg på midler fra eksempelvis regionalt samfunns- og næringsliv ville sannsynligvis bedre høyskolenes stilling i bevilgningssammenheng.²⁶

Videre bør den strategiske forskningskomponenten brukes aktivt til å styrke tradisjonell akademisk forskning ved universitetene, mens man styrker mer profesjonsrettet forskning ved høyskolene. Tilsvarende vil en ny, strategisk utdanningskomponent kunne brukes aktivt til å stimulere ulike utdanningstiltak i de to sektorene. Vi har allerede nevnt muligheten for tilskudd til etableringen av Sentre for fremragende undervisning. Ytterligere et alternativ kan være egne Sentre for profesjonsutdanning.

Dersom man generelt ønsker å begrense omfanget av forskning ved høyskolene, kunne et mer drastisk alternativ være å styrke incentivene i dagens RBO, gjerne kombinert med strengere krav til å få publikasjonspoeng. Dette vil innebære at forskningsressursene i sterkere grad omfordes i favør av de tyngste forskningsmiljøene – som man i stor grad finner ved universitetene. Dermed forventes høyskolene å måtte gi slipp på en betydelig grad av sine forskningsambisjoner. En enda mer ytterliggående løsning kunne være å gjøre fordelingen av de samlede midlene til forskning avhengig av eksterne evalueringer av "kvaliteten" på forskningsmiljøene som innebærer en sterk omfordeling i gode forskningsmiljøers favør.²⁷

4.4 Nettverksmodell – samarbeid mellom institusjoner i landsdelen

Også for nettverksmodellen kan man bruke en del av argumentene drøftet under de to foregående modellene om behovet for svakere incentiver i finansieringssystemet. Vagstad m.fl. (2007) påpekte at stykkprisene i utdanningskomponenten kan være satt noe høyt i forhold til kostnadene, også med dagens struktur. I tillegg er målene for sektoren flerdimensjonale og det er svært vanskelig å finne helt treffsikre indikatorer, gitt at systemet fortsatt skal holdes enkelt og oversiktlig. Disse argumentene er isolert sett muligens ikke like tunge i en modell med mange, selvstendige institusjoner som i nettverksmodellen. På den annen side kan det påpekes her at svekkede incentiver i utdanningskomponenten også vil dempe noe av konkurransepresset som i dag hemmer samarbeid og arbeidsdeling på tvers av institusjonene. I tillegg vil små institusjoner med smale studietilbud være langt mer sårbare for den budsjetttrisikoen et finansieringssystem med sterke incentiver innebærer.

En sentral utfordring med nettverksmodellen, er at finansieringen fortsatt vil gå til institusjonene enkeltvis. Dersom forskerutdanningen finansieres direkte gjennom forskerskoler ville dette bety et sterkt virkemiddel for å støtte opp under målet om at all forskerutdanning skal organiseres i forskerskoler, også i en nettverksmodell.

Det kan videre være problematisk å gi institusjonene incentiver til å oppnå en ideell arbeidsdeling, så lenge det innebærer at noen må gi fra seg midler. I det følgende vil vi derfor drøfte noen muligheter til å lage incentiver til samarbeid og arbeidsdeling i finansieringssystemet. Dette er selvsagt også helt sentralt i de to foregående modellene, men siden nettverksmodellen er langt svakere med hensyn til å oppnå samarbeid internt i landsdelen, er det et sterkt behov for ytre stimuli (gjennom finansiering) i denne sammenheng. I

²⁶ Dette kan eventuelt ses i sammenheng med diskusjonen som fortsatt pågår om innføring av en ny formidlingskomponent i finansieringssystemet. Vi går ikke videre inn på dette her.

²⁷ I Storbritannia har en betydelig andel av finansieringen av forskning vært avhengig av rangeringer/ "league tables" (dette er i ferd med å endres nå siden omfordelingseffekten ble for sterk). Siden 1986 har man hvert 4. eller 5. år gjennomført en omfattende evaluering av alle universitetene, hvor hver institusjon gis en karakter i aktuelle fagområder. Finansieringssystemet baserer seg deretter på dette, ved at de beste miljøene premieres, mens de dårligste ikke får noen offentlig finansiering i det hele tatt. Systemet er nokså ressurskrevende, men har hatt betydelig effekt, og mange av fagmiljøene har jobbet hardt for å forbedre sin *rating* over tid. På den annen side gir det altså ekstreme utslag for de tapende institusjoner. Se blant annet CPB (2001).

flercampusmodellen og storhøyskolemodellen er det heller ikke så nødvendig å stimulere til samarbeid mellom landsdeler.

Som i storhøyskolemodellen kan det argumenteres for å styrke incentivene i RBO, slik at forskningsmidlene omfordres til de beste miljøene. Dette kan medføre at institusjonene ser fordelene ved å gå sammen i nettverk, og ved å utvikle faglig sterke fellesmiljøer.

Den mest hensiktsmessige måten å stimulere til samarbeid og arbeidsdeling på utdanningssiden, vil imidlertid være aktiv bruk av den nye strategiske utdanningskomponenten. Komponentene kan stimulere ved hjelp av ekstra midler til konkrete samlinger av studiesteder eller fagområder, og eventuelt til opprettelse av felles Sentre for fremragende undervisning. Alternativt kan det innføres en generell indikator som premierer institusjoner som samarbeider om studietilbud, forskerutdanning og forskningsprosjekter, herunder felles publikasjoner av vitenskapelige artikler. Et moment av betydning her, er at dagens poengsystem for vitenskapelige artikler og publisering motvirker samarbeid, spesielt med yngre eller utenlandske forskere. Én løsning som har vært nevnt er å fordele disse poengene etter kvadratrotformelen.²⁸ Vagstad m.fl. (2007) påpeker imidlertid det potensielt uheldige ved å premiere samarbeid *per se*, og mener at forskere implisitt oppmuntres til å samarbeide med dagens system, ved at de får publisert bedre artikler.

Når det gjelder samarbeid med arbeids- og næringsliv, kunne man også vurdere å fremme dette ved å innføre nye indikatorer i finansieringssystemets forskningskomponent. Før innføring av et felles finansieringssystem for hele UH-sektoren i 2006, hadde man en slik samarbeidsindikator kun for høyskolesektoren, som var knyttet til omfanget av høyskolenes eksterne finansiering. Alternativt til å innføre samarbeidsindikatorer, kan være å sette av strategiske midler til tiltak som er målrettet samarbeid med lokalt og regionalt arbeids- og næringsliv.²⁹

4.5 Prosess- og differensieringsmodell – sammenslåinger basert på profil

Finansieringssystemet i prosess- og differensieringsmodellen bør ha en del av de samme elementene som er skissert både for nettverksmodellen og for storhøyskolemodellen.

I likhet med i nettverksmodellen er det viktig å gi incentiver til *frivillige* sammenslåinger og samarbeid. Dette innebærer blant annet at innslaget av resultatbasert finansiering ikke bør være sterkere enn i dag, fordi sterke incentiver innebærer et konkurransepress som kan virke hemmende på frivillig samarbeid mellom institusjoner.

Det kan argumenteres for at de ”indre” incentivene til samarbeid basert på profiler er noe sterkere enn incentivene til samarbeid og arbeidsdeling på landsdelsnivå. Etableringen av profiler vil riktignok kunne innebære at mange institusjoner må gi opp aktiviteter som ligger ”utenfor” deres profil. Når profilene så er fastlagt, er imidlertid poenget med denne modellen primært ikke å oppnå arbeidsdeling mellom de samarbeidende partene, men heller at like miljøer søker sammen og styrker hverandre. Det bør likevel unngås duplisering av studietilbud på master- og doktorgradsnivå, i alle fall dersom institusjonene ligger geografisk nær hverandre.

Likevel vil de finansielle incentivene til samarbeid kunne bli avgjørende også i denne modellen. Det mest sentrale virkemidlet vil være aktiv bruk av de strategiske komponentene i finansieringssystemet. Departementet bør vurdere å legge midler i en ”fusjonspott”, for institusjoner som ønsker å fusjonere. I tillegg kunne man vurdere å innføre en generell samarbeidsindikator som premierer institusjoner som samarbeider om studietilbud, forskerutdanning og forskningsprosjekter – og eventuelt også konkrete samarbeidstiltak mot samfunns- og næringsliv.

²⁸Ved kvadratrotformelen finner man en forfatters andel ved å dele på kvadratrotten av antall forfattere i stedet for antall forfattere. Dersom en artikkel har fire medforfattere, vil hver enkelt bli kreditert for $1/\sqrt{4} = 1/2$ artikkel, snarere enn $1/4$. Denne formelen er bare en av flere alternative måter å justere hvordan man deler på antall forfattere. Poenget er å redusere kostnaden ved å inkludere ytterligere en forfatter.

²⁹ Denne type stimuli er også relevant for de to foregående strukturmodellene, ikke bare nettverksmodellen.

Tilsvarende som i storhøyskolemodellen, hvor man ønsker å gi noe ulike incentiver til henholdsvis høyskoler og universiteter, er det i prosess- og differensieringsmodellen sentralt å gi incentiver til videreutvikling og styrking av institusjonenes ulike profiler. Det optimale ville være å spesialtilpasse finansieringssystemet til den enkelte profil, enten ved å operere med ulike indikatorer eller ulike stykkpriser, slik at hver institusjon får størst uttelling på forsknings- og utdanningsaktiviteter innenfor egen profil. I praksis kan dette imidlertid bli svært komplisert og kreve en streng kategorisering av profilene, og en kan lett se for seg at det oppstår tvil om en aktivitet er innenfor eller utenfor en profil. I tillegg vil det være vanskelig å unngå utilsiktede konsekvenser i form av at visse profiler fremstår som mer økonomisk attraktive enn andre.

Som tidligere nevnt er det en mulighet å operere med to typer av universiteter, henholdsvis. forskningsbaserte og mer anvendte (dvs. et skille som ligger nokså nært opp mot dagens universiteter og høyskoler). Dersom en slik løsning velges, vil det være noe mer realistisk å kunne etablere separate sett av indikatorer i forskningskomponenten. (Se også omtale av muligheten for to separate RBO-potter i avsnitt 4.3. over).

Som et generelt utgangspunkt anbefaler vi at man sikter mot et felles finansieringssystem for alle institusjoner og profiltyper, men muligens med et bredere og mer variert sett av indikatorer slik at alle typer profiler sikres noen form for uttelling. For øvrig vil de strategiske komponentene i finansieringssystemet stå svært sentralt. I tillegg til å motivere til sammenslåinger og samarbeid, bør de også brukes aktivt til å stimulere institusjonenes ulike profiler og fremme politiske prioriteringer knyttet til utviklingen av disse.

4.6 Dekomponert basisbevilgning

Da man innførte det delvis resultatbaserte finansieringssystemet i 2002, var tanken at basisbevilgningen skulle utgjøre stabiliteten og langsiktigheten i finansieringen. I ettertid har det kommet kritikk fra enkelte institusjoner om store forskjeller i basisbevilgningen, og generelt lite gjennomslagskraft med hensyn til hva som ligger bak fordelingen. Det er særlig de institusjonene som var produktive i utgangsåret for innføringen av systemet, som opplever ordningen som urettferdig. (På den annen side er alle institusjonene relativt tilfredse med den forutsigbarheten som ligger i en *stor* basisbevilgning). Uavhengig av hvilken strukturmodell som velges, ønsker Stjernø-utvalget at basisbevilgningen i fremtiden *ikke* skal være en historisk bestemt sum. I stedet bør den dekomponeres og fordeles, i større grad ut fra eksplisitte prioriteringer og synliggjorte kostnadsbærere.³⁰

På bakgrunn av dette kan en mulighet bestå av at finansieringens basiskomponent inndeles i to deler:

1. Statlige prioriteringer, herunder tilknyttede aktiviteter

En del av basisbevilgningen kan relateres til myndighetenes ønske om å støtte visse typer "samfunnsmessig ønskede aktiviteter" i tilknytning til enkelte UH-institusjoner. For eksempel ønsker det offentlige å betale for universitetsmuseer, universitetsbibliotek mv. I likhet med hva som allerede er tilfelle for den strategiske forskningskomponenten, bør man synliggjøre og kostnadsberegne alle slike forhold.

Videre vil det kunne være aktuelt å gi særlige tilskudd til små institusjoner, institusjoner i distrikts-Norge og Nord-Norge, institusjoner med kostnadsulemper som følge av ikke-samlokaliserte studiesteder mv., noe som også ligger implisitt i dagens basisbevilgning. Dette vil riktignok være i strid med målet om større konsentrasjon av fagmiljøer, men kan likevel være hensiktsmessig og nødvendig i enkelte tilfeller. I tillegg kan departementet gi mer strategisk baserte bevilgninger til enkeltinstitusjoner, som for eksempel tilskudd til likestillingstiltak og lignende.

2. Formelbasert bevilgning

En formelbasert bevilgning i basiskomponenten kan ikke ta hensyn til de ulike institusjonenes spesifikke behov i sin fordeling av midler. Det er derfor viktig at det i forkant av formelbasert dekomponering av basisbevilgningen, trekkes ut de deler av basisbevilgningen som faller inn under særskilte statlige prioriteringer, jf. avsnitt over. Slike oppgaver og behov fanges ikke opp av de innsatsfaktorene som inngår i den formelbaserte bevilgningen, som er på et mer overordnet nivå. Hvis en ikke trekker ut særskilte midler i

³⁰ Dette betyr *ikke* at også basiskomponenten skal være resultatbasert. Fordelingen bør altså knyttes til innsatsfaktorer og ikke til sluttresultater.

forkant av beregningen, vil institusjoner med mange særskilte oppgaver og spesielle lokaliseringer (og som dermed har en relativ høy basisbevilgning) tape i en slik formelbasert bevilgning.

Det kan velges ut et sett av indikatorer som er knyttet til innsatsfaktorer i utdannings- og forskningssystemet, og som sier noe om de ulike institusjonenes størrelse og dermed ressursbehov (knyttet til henholdsvis undervisning og forskning). De mest aktuelle indikatorene vil være:³¹

- antall studenter (heltidsekvivalenter), justert for kostnadskategorier
- antall faglig ansatte (personer i utdannings-, forsknings- og formidlingsstillinger)³²

Et alternativ til å bruke antall studenter kunne være et mer direkte mål på ”behov” for høyere utdanning i det aktuelle geografiske området, for eksempel ved antall personer i aldersgruppen 20-24 år (korrigert for observert flyttemønster). For eksempel er finansieringssystemet for videregående skoler (ressursfordeling til fylkeskommunene) basert på et slikt system. På den annen side har det aldri vært intensjonen at hver landsdel skal være ”selvforsynt” i forhold til høyere utdanning. Dessuten er det betydelige geografiske forskjeller med hensyn til i hvilken grad ungdom søker utdanning.

En beregning basert på studenter bør korrigeres for det faktum at institusjonene har ulike kostnader som skyldes ulik fagportefølje. Det koster for eksempel mer å utdanne en medisinstudent enn en bachelorstudent i økonomi/administrasjon. Dette er da også bakgrunnen for at man opererer med seks ulike kostnadskategorier ved finansiering av studiepoengproduksjon, ut fra lærer- og utstyrsintensitet. Finansieringen over utdanningskomponenten tilsvarer kun 40 prosent av kostnaden ved studieplassen, og resten skal altså dekkes over basiskomponenten. Vi lar derfor bevilgningen være basert på innsatsfaktoren registrerte heltidsekvivalenter i den enkelte kostnadskategori (studenter vektet ulikt avhengig av hvilken kostnadskategori de er registrert i).

En formelbasert basisbevilgning er ikke bare en kostnadsallokeringsmekanisme. Ordningen vil også gi incentiver til institusjonene. Bruk av innsatsfaktorer i stedet for resultater kan imidlertid føre til skjeve og uønskede incentiver. Bruk av antall faglig ansatte som kostnadsbærer kan i prinsippet gi incentiv til å øke antall ansatte. Ordningen vil innebære at en institusjon som ønsker å rasjonalisere driften vil tape basismidler på dette, og kan således ikke selv realisere hele gevinsten av effektiviseringen.

Tilsvarende er en ulempe ved å bruke studenten som indikator at dette gir incentiv til å ta opp et uoptimalt høyt antall studenter. For å korrigere dette kan myndighetene vurdere å sette et tak for samlet antall studieplasser som staten er villig til å finansiere, ved hver institusjon (jf. det som er praksis i Sverige). I modellene med store, sammenslåtte institusjoner (flercampus/ prosess- og differensieringsmodellen) vil dette ikke være et særlig merkbart inngrep i institusjonenes autonomi, mens det i nettverksmodellen kan oppleves som detaljstyring.

For å minimere risikoen for uheldig strategisk tilpasning kan det benyttes lange glidende gjennomsnitt, for eksempel de siste fem år. For å sikre budsjettkontroll er det videre hensiktsmessig at basiskomponenten har en lukket budsjetttramme. Dette innebærer at kompensasjon per ansatt, student e.l. blir relative størrelser som kan variere fra år til år.

Dagens basiskomponent er da også i realiteten en funksjon av omtrent disse forholdene, fordi finansieringssystemet fra før 2002 i stor grad var i tråd med ovennevnte. Eksplisitt dekomponering skal imidlertid gjøre fordelingen gjennomslutlig, men uten nødvendigvis å medføre merkbare omfordeling mellom institusjonene sammenlignet med i dag.

Tabellen nedenfor gjengir tabell 3.1. men inkluderer i tillegg våre anbefalinger med hensyn til utforming av finansieringssystemet. Således er denne tabellen et komplett utgangspunkt for analysen av virkninger i kapittel 5, som utgjør neste trinn i den samfunnsøkonomiske analysen.

³¹ I tillegg til disse kunne man vurdere å benytte en indikator på areal/ husleiestørrelse for å ivareta at husleiekostnadene varierer mellom institusjonene. Denne vil imidlertid lett kunne gi en uønsket stimulering til ineffektiv arealbruk.

³² Vi legger til grunn at dette er ansatte med såkalt førstekompetanse, dvs. førstestilling og oppover.

Tabell 4.1. Oppsummering av strukturmodellene med tilhørende endring i finansieringssystem

Strukturmodell	Basisalternativ	Flercampus-modell	Storhøyskole-modell	Nettverksmodell	Prosess- og differens.modell
Antall inst. på etabl.tidspkt. Universiteter (U) og høyskoler (H)	38 (7 U, resten H)	8 (alle U)	11 (5 U og 6 H)	ca.35 (8 U, resten H)	13-15 (alle U)
Type inngrep, involverte aktører	-	Fusjoner, alle inst. involvert	Fusjoner, alle H involvert	Nettverk, alle inst. involvert	Fusjoner, usikkert hvor mange involv.
Utg.pkt. for samarbeid	-	Landsdel	Landsdel	Landsdel	Profil
Grad av integrasjon	Autonome institusjoner	Full integrasjon. Sterk intern styring	Fullt integrerte storhøyskoler, sterk intern styring. Koordinering mellom U og H	Overordnede samarb.org. med begrenset beslutningsmynd. avgitt fra inst.	Full integrasjon der fusjon oppnås
Minstekrav til ant. stud. per studiested	Nei	Ja	Ja	Ja	Ja
Minstekrav til ant. stud. per institusjon	Nei	Nei	Nei	Nei	Ja
Finansieringssystem					
• Bruk av strategiske bevilgninger	Kun i forskningskomponent	Ny strategisk utdanningskomponent	Ny strategisk utd.komponent. Brukes aktivt til å rendyrke forskjellene mellom U og H	Ny strategisk utd.komponent. Brukes aktivt til å stimulere samarbeid og arbeidsdeling	Ny strategisk utd.komponent. Brukes aktivt til å stimulere samarbeid/profiler
• Styrke på økonomiske incentiver	Se boks 2.1.	Svakere enn i dag, spes. utd.komponent	Svakere enn i dag, spes. utd.komponent	Noe svakere enn i dag, spes. utd.komponent	Noe svakere enn i dag, spes. utd.komponent
• Eksempler på mulige nye indikatorer	-	Uteksaminerte kandidater, stykkpriser ut fra samfunnets behov, mer differensiert RBO	Uteksaminerte kandidater, stykkpriser ut fra samfunnets behov, mer differensiert RBO, bl.a. ulike inct. for U og H i RBO	Uteksaminerte kandidater, stykkpriser ut fra samfunnets behov, mer differensiert RBO, (samarb.ind)	Uteksaminerte kandidater, stykkpriser ut fra samfunnets behov, mer differensiert RBO, (samarb.ind)
• Delvis formelbasert basiskomponent	Nei	Studenter (heltids-ekvivalenter) justert for fagportefølje Faglig ansatte	Studenter (heltids-ekvivalenter) justert for fagportefølje Faglig ansatte	Studenter (heltids-ekvivalenter) justert for fagportefølje Faglig ansatte	Studenter (heltids-ekvivalenter) justert for fagportefølje Faglig ansatte
Krav til å bli universitet	5 masterstudier, 4 doktorgrader. NOKUT kan akkreditere	Mindre strenge breddekrav, men krav til størrelse. U og H sidestilt mht faglige fullmakter.	Mindre strenge breddekrav, men krav til størrelse. U og H sidestilt mht faglige fullmakter.	Mindre strenge breddekrav, men krav til størrelse. U og H sidestilt mht faglige fullmakter.	Ingen krav, skiller ikke mellom U og H.
Andre kvalitetstiltak	SFF	SFF, SFU, forskerskoler, kompetanseutv.	SFF, SFU, forskerskoler, kompetanseutv.	SFF, SFU, forskerskoler, kompetanseutv.	SFF, SFU, forskerskoler, kompetanseutv.
Etabl.tidspkt.	-	Tidligst 2010	Tidligst 2010	Ca. 2010	Aller tidligst 2010

5. Spesifisering av nytte- og kostnadsvirkninger

Trinn 3 jf. figur 1.1. er på mange måter selve kjernen i den samfunnsøkonomiske analysen. Her drøftes hvilke fordeler og ulemper som kan forventes som følge av strukturendringene foreslått i de ulike modellene, med tilhørende justeringer i finansieringssystemet foreslått i kapittel 4. Vår vurdering av virkninger er blant annet basert på erfaringer fra høyskolereformen,³³ sykehusreformen samt de pågående strukturendringene i UH-sektoren i Danmark.³⁴

Vi ønsker i utgangspunktet å verdsette både nytte- og kostnadsvirkningene i kroner så langt det er mulig, og så langt det bidrar til å øke informasjonsverdien. Det er imidlertid stor usikkerhet forbundet med å rendyrke de samfunnsmessige konsekvensene av denne type reform i universitets- og høyskolesektoren. SSØ er ikke kjent med at slike konkrete beregninger er blitt gjennomført verken i forkant eller etterkant av omorganisering av denne sektoren i andre land. Ytre rammebetingelser som UH- sektoren påvirkes av vil også være av betydning. Det gjelder for eksempel utforming av studiefinansieringen, arbeidsmarkedet for personer med høyere utdanning, unge menneskers preferanser for høyere utdanning mv.

I dette tilfellet vil de mest sentrale virkningene være vanskelig eller umulig å verdsette, og følgelig blir den kvalitative analysen den mest sentrale. Vi anvender da Finansdepartementets anbefalte metode for ikke-verdsatte virkninger, som går ut på at konsekvensen av en gitt virkning anslås ut fra en nidelt skala fra meget stor negativ konsekvens (— — —), via ingen konsekvens (0), til meget stor positiv konsekvens (+ + +). Se vedlegg A for en nærmere omtale av metoden.³⁵

Anslagene på virkninger, anslått ved ovennevnte +/- metode, vil reflektere såkalte forventningsverdier³⁶ og usikkerheten rundt disse drøftes nærmere i kapittel 6. Alle virkningene sammenholdes med basisalternativet.

Vi gir først en generell oversikt over hvilke myndigheter og grupper som berøres av strukturendringene som foreslås, før vi tar for oss de enkelte virkningene og ser hvordan disse varierer mellom de fire modellene. Vi gir også en kort oppsummering av henholdsvis nytte- og kostnadsvirkningene i avsnittene 5.2.7. og 5.4.4., jf. trinn 4 i den samfunnsøkonomiske analysen.

5.1 Ansvarlige myndigheter og berørte parter

Den overordnede ansvarlige myndighet i sektoren er Kunnskapsdepartementet (statsråden), og det hviler følgelig et stort ansvar på departementet for å få gjennomført de ønskede endringene.

Det er i hovedsak de samme institusjonene eller gruppene som blir berørt av alle de fire modellene. Disse omtales derfor samlet nedenfor.

- **De statlige høyskolene og universitetene som institusjoner** vil selvsagt være de som blir sterkest berørt av endringsforslagene. Dette gjelder først og fremst ledelsen og styrene, men også i varierende grad de ulike underliggende enhetene.
- **Ansatte** vil nødvendigvis også berøres. Selv om ingen av modellene innebærer at det samlet sett skal kuttes i bemanningen, er det sannsynlig at oppgaver vil flyttes mellom enheter eller institusjoner, noe

³³ Reform i 1994 hvor 98 regionale høyskoler ble slått sammen til 26 statlige høyskoler. Prosessen omfattet de tidligere distriktshøyskolene, de pedagogiske høyskolene, de helsefaglige høyskolene, ingeniørhøyskolene, sosialhøyskolene og andre mer spesialiserte yrkesfaglige høyskoler.

³⁴ I Danmark iverksetter man fra 2007 en omdanning fra 12 til syv universiteter. I tillegg er det foreslått at alle profesjonsutdannelser (bachelornivå) samles i syv store høyskoler (ingeniørutdanningene skal først inngå etter en overgangsperiode på syv år).

³⁵ Unntaket er omfordelingsvirkningen av å gjøre basisbevilgningen delvis formelbasert, hvor vi har simulert den kronemessige omfordelingseffekten, se avsnitt 6.3. og vedlegg B.

³⁶ Forventningsverdien er teknisk sett gjennomsnittet av alle mulige verdier, vektet med respektive sannsynligheter. Dersom for eksempel en kostnadskomponent kan bli 1 mill. kroner med 80 prosent sannsynlighet og 5 mill. kroner med 20 prosent sannsynlighet, er forventningsverdien 1 mill. kr*0,8 + 5 mill. kr*0,2 = 1,8 mill. kroner. Dette illustrerer viktigheten av å korrigere "mest sannsynlige verdi" for å ta hensyn til mindre sannsynlige, men mulige utfall som eventuelt kan slå ut i en "ekstrem" retning. Gode og realistiske anslag på forventningsverdier er en viktig forutsetning for en god samfunnsøkonomisk analyse. Det samme gjelder når vi ikke bruker tallanslag, men +/-.

som også medfører behov for forflytning av personalressurser. Dette gjelder både vitenskapelig ansatte og administrativt personale. I tillegg vil modellene kunne innebære nye arbeidsmetoder, samarbeidsmodeller, kompetanseheving, endret opplevelse av "status" for egen og institusjonens del, og eventuelt også endringer i interne belønningssystemer.

- **Studentene** vil berøres i den utstrekning kvaliteten på undervisningen, samt bredden og mangfoldet i studietilbudet i landsdelen samlet sett, endres. I tillegg kan tilgangen på studietilbud i et konkret område (studentens hjemsted) bli endret sammenlignet med i dag, som følge av økt arbeidsdeling mellom studiestedene internt i landsdelen.
- **Lokalt, regionalt og nasjonalt samfunns- og næringsliv** og andre eksisterende eller potensielle samarbeidspartnere regnes også som berørte aktører. Alle de tre modellene kan føre til nye eller endrede muligheter for samarbeid med UH-institusjonene og endret tilgang på kvalifisert arbeidskraft. Generelt vil det anses å ha stor, positiv betydning for en by/ region dersom den i fremtiden skal være sete for et universitet, en høyskole eller eventuelt kun et studiested innenfor en større institusjon. Dette handler blant annet om befolkningens utdanningsnivå, produktivitet og innovasjonsevne, samt en positiv kulturell miljøeffekt. Motsatt vil det å bli fratatt en slik funksjon kunne betraktes som et tap.
- **Private UH-institusjoner:** Vi har implisitt lagt til grunn at kravene som de nye modellene vil medføre, primært skal omfatte statlige institusjoner. Dette er imidlertid ikke endelig avklart. (I prosess- og differensieringsmodellen er det antydning av kravene også kan gjelde private institusjoner). Også hvor de private ikke berøres direkte, vil de likevel kunne berøres indirekte, ved at de i fremtiden blir nødt til å forholde seg til større, mer integrerte og mer slagkraftige offentlige konkurrenter.³⁷

I avsnitt 6.3 kommer vi tilbake til eventuell fare for at svake eller sårbare enkeltgrupper kan komme dårligere ut, og tilhørende muligheter for kompenserende tiltak. I den videre fremstillingen i dette kapitlet skal vi primært fokusere på de enkelte nytte- og kostnadsvirkningene, og hvordan disse varierer mellom de ulike modellene, men det vil også fremgå hvilke typer aktører som særlig berøres.

5.2 Nytevirksomheter

De mest sentrale nyttevirksomheter som omtales i dette avsnittet, er:

- Økt kvalitet og volum i forskningen
- Økt kvalitet i utdanningen
- Bedre kontakt med samfunns- og næringsliv
- Bedre styring
- Kostnadseffektivitet

Alle disse virkningene hviler i større eller mindre grad på hvorvidt man greier å oppnå større og mer robuste fagmiljøer gjennom sammenslåinger eller samarbeid mellom dagens institusjoner. Trolig er det i flercampusmodellen man oppnår den beste rammen i forhold til å samarbeid og arbeidsdeling *på landsdelsnivå*. Her vil man få en sterk og beslutningsdyktig ledelse som ser hele landsdelens utdanningstilbud og forskning i sammenheng, og som kan fordele og flytte studiekapasitet etter behov. I storhøyskolemodellen forventer vi også en sterk integrasjon internt i storhøyskolene, men her vil graden av samarbeid mellom storhøyskole og universitet være langt mer usikker. Nettverksmodellen er en svak modell som trolig ikke kan forventes å gi betydelig grad av arbeidsdeling om eksisterende studietilbud. Avhengig av hvilke finansielle incentiver som gis, kan denne modellen imidlertid føre til et økt samarbeid på forskningssiden, og ikke minst om selve forskerutdanningen. Prosess- og differensieringsmodellen kan ha et stort potensial med hensyn til å oppnå konsentrasjon av fagmiljøer og arbeidsdeling *på nasjonalt nivå*. Det faktiske utfallet er imidlertid usikkert og avhenger blant annet av hvor sterk styring departementet vil legge opp til når det gjelder fordelingen av profiler.

Vi legger til grunn at samtlige nyttevirksomheter vil realiseres først på sikt, dvs. tidligst et par år etter at strukturendringene er fullt ut implementert. Det er en generell erfaring med fusjoner og nettverksetablering at

³⁷ Noen vil kunne hevde at de tre modellene som har landsdeler som utgangspunkt for samordning, ligger nær en løsning hvor alle budsjettmidler tildeles via et styringsledd på landsdelsnivå, tilsvarende det man ser i sykehussektoren. Her er helseforetakene både bestillere av helsetjenester fra private, samtidig som de også selv konkurrerer mot de private på produsentsiden. Prinsipielt kan dette medføre uheldige rollekonflikter. En slik løsning er imidlertid *ikke* del av noen av strukturmodellene som drøftes i denne analysen, og hva fremtiden vil vise blir således kun spekulasjoner.

det kan ta lang tid før man kan høste faglige gevinster. Trolig vil de fulle nyttevirkningene slå ut noe lengre frem i tid for prosess- og differensieringsmodellen enn for de andre modellene, jf. spørsmålet om frivillige fusjoners gjennomføring til 2010.

5.2.1 Økt kvalitet og volum i forskningen

En av de mest sentrale nyttevirkningene av nye strukturmodeller er høyere kvalitet i forskningen. I sammenheng med dette ventes også forskningsvolumet (målt i produksjon av publikasjoner) å øke, og det samme gjør mulighetene for å hevde seg internasjonalt. Dette følger av større, mer robuste, og mer tverrfaglige fagmiljøer, og et bedre nivå på forskerutdanningen ved norske UH-institusjoner.

Større og sterkere fagmiljøer

Utvalget har gjennomført en produktivitetsstudie som tyder på at små institusjoner, studiesteder og avdelinger produserer relativt få publikasjoner så vel som studiepoeng. Større og sterkere forskningsmiljøer innebærer således et potensial for å ta ut såkalte faglige stordriftsfordeler med hensyn til forskningsproduksjonen. Med stordriftsfordeler menes enkelt sagt at ti forskere i et felles miljø oppnår bedre forskning enn ti enkeltstående forskere som opererer isolert. Årsaken er at forskerne kan komplettere hverandre, lære av hverandre og oppnå et gjensidig intellektuelt utbytte og faglig stimulans gjennom å delta i et miljø. Desto flere forskere, desto flere mulige koplinger kan oppstå mellom forskerne i gruppen, og det vil også kunne utvikle seg ulike vitenskapelige grener innenfor faget. Store grupper kan dessuten videreutvikle og ivareta kontinuiteten i forskningen, da de i mindre grad er sårbare for frafall av enkeltforskere.

Tyngre fagmiljøer vil i sin tur gi bedre muligheter for å tiltrekke seg dyktige fagfolk (herunder utenlandske) og forskningsmidler, slik at de kan bli enda bedre. Eksistensen av særlig fremragende forskere i miljøet vil typisk sette en faglig standard som også bidrar til å skjerpe kollegene.

Sammenslåing av flere fagmiljøer som hver for seg er svake og sårbare, kan ha den virkning at man får frigjort flere forskningsressurser blant de forskerne som har størst potensial: Dette fordi institusjonen som helhet får en større fleksibilitet med hensyn til bruken av de vitenskapelig ansatte. For eksempel kan samarbeid mellom to miljøer ved henholdsvis en høyskole og et universitet føre til at høyskolen avlaster universitetet for undervisningsoppgaver på lavere grads nivå, slik at universitetets ansatte kan bruke en større del av tiden sin på forskning. I noen grad kan vi legge til grunn at flercampusmodellen gir slike konsekvenser – gitt at det godtas at ulike enheter og ansatte kan ha ulik rett til å forske, noe som ikke nødvendigvis vil være uproblematisk.³⁸

I flercampusmodellen kan man generelt forvente å oppnå en god ramme i forhold til å konsentrere fagmiljøene i landsdelen, gjennom samarbeid og arbeidsdeling mellom de tidligere uavhengige institusjonene. Med ett felles styre vil det også bli tatt ansvar for å se alle fagmiljøer i sammenheng og for å løfte de svakeste. Også i storhøyskolemodellen får vi en samling av fagmiljøene *internt i storhøyskolen*, og dette kan være av stor betydning for å styrke den profesjonsrettede forskningen. Her vil imidlertid graden av samarbeid mellom storhøyskole og universitet være langt mer usikker, gitt at storhøyskolen i mange tilfeller selv vil ha universitetsambisjoner.³⁹

Prosess- og differensieringsmodellen er den modellen som trolig har det største potensialet for å skape tunge fagmiljøer på nasjonalt nivå. (Faktisk kan de to første modellene innebære at terskelen for å inngå samarbeid mellom fagmiljøer eller enkeltforskere øker mellom landsdeler.) Siden fusjonene skal skje på frivillig basis, og man kan søke partnere over hele landet, er sannsynligheten for at de riktige fagmiljøene finner hverandre høyere i denne modellen. På den annen side er det endelige resultatet nokså usikkert, nettopp fordi mulighetene er så åpne. Vi forventer dessuten at effektene ikke vil realiseres før nokså langt frem i tid.

³⁸ Videre kan flercampusmodellen (og i noen grad storhøyskolemodellen), som innebærer en samordning av administrative funksjoner, også medføre at de faglig ansatte kan redusere tiden de bruker på administrativt arbeid. Det bør imidlertid ikke legges for mye i dette, da erfaring fra blant annet høyskolereformen viser at potensialet er begrenset.

³⁹ På den annen side kan en muligens argumentere for at fagmiljøene ved henholdsvis universiteter og høyskoler er så vidt ulike at potensialet for faglig stordrift uansett ikke er særlig mye større i flercampusmodellen enn i storhøyskolemodellen.

De endrede kravene til å bli universitet kan gi selvstendige incentiver til å konsentrere forskningsmiljøene. I både flercampusmodellen og prosess- og differensieringsmodellen vil samtlige institusjoner uansett oppnå universitetsstatus, her unngår man høyskolenes "universitetsjag". I de to andre modellene står høyskolene overfor mindre strenge breddekrav. Dermed reduseres sannsynligheten for sårbare miljøer som følge av uoptimal spredning av forskningsressursene. I tillegg vil en ytterligere satsning på SFF-er i alle modellene bidra positivt til å styrke kvaliteten på forskningen.

Det er også sannsynlig at reformen vil føre med seg en betydelig satsning på kompetanseheving, og da særlig i de svakeste miljøene. Det at førstekompetanse vil gi særlig uttelling i den dekomponerte basisbevilgningen, vil også bidra til å gi institusjonene incentiver til slik satsning. Dette er i seg selv positivt, og vil medføre gevinster både for forskningen og undervisningen. Videre innebærer alle modellene en reduksjon i antall studiesteder og dette vil på sikt kunne bidra i betydelig grad til fysisk konsentrasjon av fagmiljøer, gitt at man faktisk klarer å gjennomføre en slik omstillingsprosess.

Dersom man velger å dempe incentivene i finansieringssystemet noe (som er foreslått i alle modellene), gir dette dessuten et redusert press i retning av høy produksjon. Dette kan i sin tur bidra i retning av en sterkere kultur for kvalitet, men er ingen gitt konsekvens.

Merk at større fagmiljø ikke følger direkte av organisasjonsstrukturen. En formell fusjon har ikke alene stor betydning for kvaliteten i forskningen. Det handler derimot om å utvikle en felles *kultur* og informasjonsdeling mv., i en gruppe av forskere. I teorien kan man ha like sterke og gode fagmiljøer i en modell med uavhengige institusjoner i nettverk, som i en modell med store fusjonerte institusjoner. Likevel – det er påvist at felles organisering øker sannsynligheten for samhandling og koordinering. Videre vil geografisk og fysisk nærhet erfaringsmessig fremme hyppigere kontakt mellom forskerne. Det er uklart i hvilken grad de ulike modellene i praksis vil medføre større nærhet, ut over den samlokalisering som følger av eventuelle minstekrav til studiested. Mulighetene er imidlertid størst i flercampusmodellen og i noen grad i storhøyskolemodellen. Det bør også legges til at potensialet for å styrke forskningsmiljøene er større dersom det på tilflyttingsstedet også finnes forskningsinstitutter og andre virksomheter, som til sammen utgjør et gunstig miljø for de tilflyttende enhetene.

Det er heller ikke slik at et fagmiljø alltid blir bedre proporsjonalt med størrelse. Hvor viktige de faglige stordriftsfordelene er, vil variere fra fag til fag. Det har vært hevdet at behovet for store grupper er større i "harde" fag (eksempelvis realfag/ tekniske fag), hvor mye av forskningen foregår i team. I "myke" fag (eks. samfunnsvitenskapene) jobber forskerne mer enkeltvis, og kan ha sine viktigste kolleger og inspirasjonskilder ved helt andre institusjoner, også internasjonalt.

Generelt må samholdet i en forskergruppe forventes å avta når gruppen har nådd en viss størrelse. Dessuten vil behovet for formelle regler og rutiner øke med større grupper, noe som kan være med på å skape institusjonell rigiditet.⁴⁰ Det er imidlertid lite som tyder på at noen av de fire strukturmodellene medfører fare for at det dannes *overoptimalt* store fagmiljøer: Miljøene vil uansett være små i internasjonal sammenheng. Vi forventer derfor en positiv effekt av å eliminere de minste og svakeste fagmiljøene, og antar at dette kan bidra til å få flere forskningsmiljøer over en "kritisk grense" med hensyn til størrelse og forskningsvolum. (Merk imidlertid at noen fagmiljøer uansett er så små og enestående i norsk sammenheng at det trolig ikke er grunnlag for noen ytterligere konsentrasjon, blant annet ved vitenskapelige høyskoler).

Samlet sett forventer vi at alle modellene unntatt nettverksmodellen kan gi en betydelig gevinst i form av sterkere fagmiljøer. Flercampusmodellen kan trolig forventes å gi noe større effekt enn storhøyskolemodellen og prosess- og differensieringsmodellen.

Tabell 5.1. Vurdering av virkninger knyttet opp mot større og sterkere fagmiljøer

Modell	Flercampus	Storhøyskole	Nettverk	Prosess- og differensiering
Virkning	++++	+++	+	+++

⁴⁰ NFR (1999) viser til at samholdet i en forskergruppe vil avta med økende størrelse, og at det derfor finnes en grense for hva som er ønsket vekst. Den optimale størrelsen på uformelle grupper kan synes å ligge på 5-7 personer.

Synergier på tvers av fagmiljøer – samdriftsfordeler og nyskapning

Større institusjoner vil ikke bare medføre større konsentrasjon av *like* fagmiljøer, men også tettere kontakt mellom mer eller mindre *ulike* fagområder. Særlig flercampus- og nettverksmodellen handler i stor grad om dette. Med store institusjoner skapes kontakt og nye samarbeidsmuligheter, herunder mulighet for å utvikle flerfaglig og tverrfaglig forskning (såkalt kryssbefruktning mellom fagdisipliner). Dette omtales gjerne som faglige synergier eller samdriftsfordeler, og handler om at det er bedre å produsere to typer produkter sammen enn hver for seg. Kunnskapsoverføring mellom områdene samt bruk av felles innsatsfaktorer bidrar altså til bedre resultater på begge områdene. Tradisjonelt er FoU-arbeidet i høyskolesektor i større grad knyttet opp mot tverrfaglige problemstillinger allerede, mens tradisjonell akademisk forskning er hovedsakelig knyttet til universitetsdisiplinene.

Potensialet er nødvendigvis størst for beslektede fagområder, eksempelvis medisin (ved universitetene) og sykepleie, fysioterapi mv. (ved høyskolene). Samarbeid mellom universitet og høyskole kan gi gevinster begge veier, blant annet vil den profesjonsrettede forskningen ved høyskolene kunne ha nytte av litt ”drahjelp” fra universitetene. Ved svært ulike utdanninger, er faglige koblinger normalt vanskeligere å få til. Det kan imidlertid også være et betydelig potensial for samarbeid mellom teknologifag på den ene siden og de ”mykere” fagområdene på den andre. Et eksempel er fra NTNU hvor man utvikler maskiner, for eksempel mobiltelefoner og pasientjournaler på sykehus, som kan styres med stemmen. Her må fagområdene teleteknikk og språk samarbeide. Slik tverrfaglighet ses gjerne som en viktig forutsetning for nyskapende og grensesprengende forskning.

Det er noe uklart i hvilken grad de fire strukturmodellene innebærer et potensial for å ta ut faglige synergier. Prosess- og differensieringsmodellen kan med sitt fokus på profil gi gode muligheter for synergier mellom fagområder, men som er nokså like i utgangspunktet. Også de tre andre modellene må forventes å gi et noe bedre grunnlag for å etablere tverrfaglige studier og forskningsprosjekter, kanskje også mellom helt ulike fagområder. Vi viser imidlertid til diskusjonen i forrige punkt om fysisk nærhet som forutsetning for faglig kontakt. Dette er kanskje enda viktigere ved tverrfaglig forskning enn ved disiplinær forskning, siden det her også må skapes gjensidig forståelse mellom forskere fra ulike fagbakgrunner for at tverrfagligheten skal fungere. Dette svekker gevinstpotensialet i prosess- og differensieringsmodellen. Samlet sett antar vi at flercampusmodellen kommer noe bedre ut enn de andre, jf. tabell 5.2.

I forbindelse med evalueringen av høyskolereformen (NFR 1999) undersøkte man ved spørreundersøkelse omfanget av faglig samarbeid med kolleger ved andre institutter/ seksjoner ved egen høyskole. Det viste seg at omfanget av slikt samarbeid naturlig nok var mindre enn samarbeidet med nære kolleger (eget institutt/ seksjon), men faktisk også betydelig mindre enn samarbeid med kolleger ved *andre* institusjoner. Dette kan tyde på at potensialet for økt samarbeid på tvers av tidligere institusjonsgrenser, gjennom å fusjonere institusjonene, reelt er noe begrenset (i alle fall på kort sikt). Likevel: 30 prosent av personalet i den nevnte undersøkelsen svarte at mulighetene for tverrfaglig samarbeid økte etter høyskolereformen.

Tabell 5.2. Vurdering av virkninger knyttet opp mot synergier på tvers av fagmiljøer

Modell	Flercampus	Nettverk	Prosess- og differensiering
Virkning	++	0/+	+ /++

Bedre kvalitet på forskerutdanningen

Forskerutdanninger bør knyttes til forskningsmiljøer med en viss tyngde. I dag er ikke dette alltid tilfellet, da miljøene er fragmenterte og mange doktorgradsprogrammer synes å være etablert kun som et ledd i høyskolenes universitetsambisjoner. Dette kan nødvendigvis medføre manglende oppfølging og veiledning. Vi ser i dag at mange doktorgradsstudenter som påbegynner forskerutdanningen ikke fullfører, og for de som fullfører er snittalderen relativt høy (over 41 år for de fleste fagområder).

Konsentrasjon av de fagmiljøene som stipendiatene primært er knyttet til, samt økte muligheter til kontakt med andre, liknende fagmiljøer, ventes i seg selv å ha en betydelig effekt (som blant annet kan måles ved gjennomføringsgraden). Også nettverksmodellen, som binder sammen aktivitet ved flere institusjoner og

således inkluderer små miljøer i store, vil imidlertid virke positivt. I tillegg vil en eventuell kompetanseutviklingspakke styrke forskningen i fagene, og således gi gevinster for doktorgradsstudentene i samtlige modeller.

Kanskje det aller viktigste tiltaket når det gjelder forskerutdanningen er imidlertid den foreslåtte satsningen på etablering av forskerskoler og krav om at forskerutdanningene er knyttet til slike. Forskerskoler har vist seg å være et godt virkemiddel fra andre nordiske land hvor man allerede har erfaring med dette. Slik får stipendiatene både ved dagens universiteter og høyskoler et godt faglig tilbud, uavhengig av størrelse og kvalitet på sitt "hjemmemiljø".

Videre antas også endringer i kravene til å bli universitet å gi doktorgradsstudentene en særlig gevinst. I flercampusmodellen og prosess- og differensieringsmodellen fjerner man "universitetsjaget" ved at høyskolene får tittelen universitet. Men også i de to andre modellene, med lempede krav til antallet doktorgrader, reduseres sannsynligheten for at nye doktorgradsutdanninger i fremtiden vil opprettes av rent strategiske grunner. Dermed kan man forvente å observere færre smale doktorgradsutdanninger uten tilstrekkelig forankring i et fagmiljø, som man har sett i dag.

Tabell 5.3. Vurdering av virkninger knyttet opp mot kvalitet på forskerutdanning

Modell	Flercampus	Storhøyskole	Nettverk	Prosess- og differensiering
Virkning	+++ /++++	+++	+++	+++

Bedre konkurranseevne internasjonalt

Av bedre kvalitet i forskningen følger også en styrket konkurranseevne for de norske institusjonene i kampen om internasjonale midler. Dette vil først og fremst være viktig i en situasjon der en større del av forskningsmidlene blir fordelt på europeisk nivå. Internasjonalt ser man også en utvikling mot økt bruk av rangeringer for å plassere universitetene kvalitetsmessig. Rangeringene baserer seg på ulike former for vurderinger av forskningen (*peer review*, siteringsanalyse mv.), og resultatene blir viktige for universitetenes mulighet til å tiltrekke seg de beste studentene, ansatte og samarbeidspartnere. Muligheter for å hevde seg på internasjonale rangeringslister er derfor en virkning som bør tillegges en viss vekt.

Norske institusjoner er små i internasjonal sammenheng, og enhver strukturendring som medfører større institusjoner enn i dag, vil gi potensial for å bedre den internasjonale konkurranseevnen. Størrelse vil i seg selv normalt gi institusjonen ambisjoner om å bli mer synlig internasjonalt. Videre vil store institusjoner også ha lettere for å etablere, markedsføre og realisere tydelige og kraftfulle strategier for internasjonalisering (utdannings- og forskningsprogrammer, rekrutteringspolitikk, eller lignende). Størrelsesaspektet tilsier at potensialet er størst i flercampusmodellen, men av en viss betydning også i storhøyskolemodellen, så vel som i prosess- og differensieringsmodellen.

Et annet poeng er at en UH-struktur med stort mangfold og diversitet øker sannsynligheten for at det finnes enkeltmiljøer/-institusjoner som kan delta på høyt nivå i den internasjonale konkurransen. Både prosess- og differensieringsmodellen og i noen grad storhøyskolemodellen vil medføre institusjoner som kan fremstå med en klarere profil enn de tradisjonelle breddeuniversitetene, hvilket kan gjøre det lettere å nå frem på prioriterte områder.

Et moment som kan være viktig på lengre sikt, er at institusjonene har noe å strekke seg etter, slik at de stadig har incitament til forbedring. Storhøyskolemodellen og prosess- og differensieringsmodellen kan tilrettelegge for en dynamikk mot henholdsvis universitetsstatus og utvikling av nye profiler, som kan virke positivt på kvaliteten i forskning og utdanning (selv om det som nevnt er sider ved universitetsdriften som er uønsket). Flercampusmodellen vil innebære en mer fastlåst struktur, i alle fall på kort og mellomlang sikt. På den annen side åpner denne som nevnt for at en dynamikk med internasjonalt fokus får langt større betydning enn i dag.

Også nettverksmodellen kan imidlertid tenkes å bli en initiator for økt internasjonalt samspill mellom forskere, da disse er vant til å operere i nettverk, og siden det først og fremst er forskergrupper og ikke hele

institusjoner som samarbeider. Et av de sentrale samarbeidspunktene i nettverksmodellen vil dessuten trolig være en felles plattform for ekstern kommunikasjon.⁴¹

Samlet sett legger vi til grunn at potensialet for bedre konkurranseevne internasjonalt er størst i flercampus- og i prosess- og differensieringsmodellen. Hovedsakelig på grunn av større institusjoner og muligheten for å spisse satsningene og utmerke seg på prioriterte områder.

Tabell 5.4. Vurdering av virkninger knyttet opp mot konkurranseevne internasjonalt

Modell	Flercampus	Storhøyskole	Nettverk	Prosess- og differensiering
Virkning	++	+	0/+	++

5.2.2 Økt kvalitet i utdanningen

En annen viktig nyttevirksomhet handler om å oppnå et bedre studietilbud med høyere kvalitet i utdanningen og flere valgmuligheter for studentene. Dette henger selvsagt tett sammen med omtalen av større og bedre forskningsmiljøer i forrige avsnitt. I det følgende tar vi derfor kun for oss det som gjelder spesielt for utdanning.

Større læringsmiljø

På tilsvarende måte som forskningen kan få gevinst både av mer konsentrerte fagmiljøer og av større kontakt på tvers av fagmiljøer, vil også undervisningen kunne bli bedre av begge grunner. Det første omtales her, og det andre omtales i neste punkt.

Studier i tilknytning til større fagmiljøer vil normalt gi tilgang på bedre foreleser- og veiledningsressurser. Dette handler både om at store fagmiljøer lettere tiltrekker seg de beste lærerkreftene, og også om at studiestedet vil ha en langt større fleksibilitet med hensyn til bruk av de vitenskapelig ansatte. Således blir også studentene utsatt for mindre risiko i forbindelse med eventuell sykdom eller annet frafall hos foreleser eller veileder, siden det er flere ressurser å velge blant. I tillegg forventer vi et større kurstilbud med muligheter for fordypning innenfor flere grener av faget.

Større kull kan også føre til at man utvikler en sterkere felles utdanningskultur på studiet. Inntil et visst punkt anses større kull og grupper, og dermed større studentmiljø, som positivt for læring. Størrelsen på en institusjon vil også ha en symbolsk betydning i form av at den kan tiltrekke seg de beste studentene på det aktuelle fagområdet, som kanskje setter en standard for de øvrige. Særlig forventer vi at prosess- og differensieringsmodellen kan gi en slik effekt. Sammenhengen mellom størrelse og læringsmiljø er imidlertid ikke entydig. En effekt som virker i motsatt retning, og som kan være svært viktig i enkelte fag, er at man i mindre kull og grupper oppnår tettere kontakt med foreleser.

Et annet moment ved størrelsesaspektet er oversiktligheten i studietilbudet samlet sett. Man bør kunne forvente at en struktur med kun åtte institusjoner som i flercampusmodellen gjør det enkelt for studentene å finne frem i utdanningsstilbudet i landsdelen. Det samme gjelder langt på vei også i storhøyskolemodellen, mens det i de to siste modellene kan være mer uklart hvor grensene mellom institusjonene går, og hvor man finner det enkelte studietilbud.

Den nevnte kompetanseutviklingspakken vil forhåpentligvis medføre en betydelig heving av kompetansenivået hos personalet, særlig i de svakeste fagmiljøene. Dette vil særlig kunne gi en gevinst for studentene ved høyskolene. Ved utgangen av 2005 hadde 17 prosent av fagpersonalet ved høyskolene en doktorgrad. Til sammenligning hadde 65 prosent av fagpersonalet ved universitetene doktorgraden.

Samlet sett venter vi likevel ikke en veldig stor gevinst i form av større læringsmiljø, også fordi dette kan være kritisk avhengig av samlokalisering, som vi er usikre på omfanget av (særlig hva gjelder prosess- og

⁴¹ Når vi likevel har antatt en noe begrenset gevinst for nettverksmodellen, er dette fordi gevinsten tross alt skal ses i forhold til hva som uansett vil realiseres i basisalternativet. Vi har allerede sett i flere år at internasjonalisering har kommet sterkere på dagsorden ved UH-institusjonene. Samtlige høyskoler har tatt med internasjonalisering i sine generelle strategiplaner, og svært mange har opprettet internasjonale kontorer.

differensieringsmodellen). I nettverksmodellen kan vi trolig ikke legge til grunn noen merkbar gevinst i det hele tatt.

Tabell 5.5. Vurdering av virkninger knyttet opp mot større læringsmiljø

Modell	Flercampus	Storhøyskole	Nettverk	Prosess- og differensiering
Virkning	+	0/+	0	+

Bredere studietilbud for studentene

Studenter ved større institusjoner vil også stå overfor et bredere og mer mangfoldig studietilbud. Dette handler om at større og mer tverrfaglige fagmiljøer vil kunne legge grunnlag for utvikling av nye fag og kurs, og således større valgmuligheter både innenfor og på tvers av de ulike studieretningene. Slik får studenten større muligheter til å bli kjent med og oppdage nye fag, og sannsynligheten for at den enkelte studenten finner en fagsammensetning ut fra egne interesser øker. En måte å oppnå denne effekten på, kan være gjennom fellesundervisning på tvers av fag/utdanninger. I spørreundersøkelsen blant høyskoleansatte i forbindelse med evaluering av høyskolereformen (NFR 1999) oppgir 20 prosent at fellesundervisning på tvers av fag/utdanninger har økt etter sammenslåingen av høyskoler, og nærmere 50 prosent mener at slikt undervisningssamarbeid bør øke ytterligere.

Et mer mangfoldig studietilbud handler også om bedre muligheter for overgang mellom fag. Et bedre integrert studietilbud i landsdelen, slik de tre første modellene legger opp til, gjør at det er lettere for studenten å bytte fag eller fortsette utdanningen ved et annet studiested. En bachelorstudent vil stå overfor langt flere muligheter med hensyn til senere mastergrad, dersom høyskolen han studerer ved har samordnet sitt studietilbud med universitetet i landsdelen. Også prosess- og differensieringsmodellen forventes å ha denne effekten, men ikke nødvendigvis på landsdelsnivå.

Gevinsten i form av bredere studietilbud til studentene ventes å være større desto tettere integrasjonen er, og potensialet er trolig størst dersom både universitets- og høyskolesektor inngår i fusjonen eller nettverket. Således venter vi størst gevinst av flercampusmodellen, og noe større av storhøyskolemodellen enn av nettverksmodellen. Prosess- og differensieringsmodellen har også et potensial – ikke bare i landsdelen, men også mellom landsdeler – men effekten er mer usikker. Gevinsten forventes ikke å være veldig stor i noen av modellene. Studenter har også i dag langt på vei anledning til å sette sammen en utdanning ved ulike kombinasjoner av fag (innenfor samme institusjon eller fra ulike institusjoner). Gevinsten bør uansett følges opp, da den relativt enkelt vil kunne måles ved produksjon (studiepoeng) per student, frafall og gjennomstrømning. Merk at også innføring av en ny indikator for fullførte grader i undervisningskomponenten vil kunne være et selvstendig bidrag til bedre gjennomstrømning og høyere fullføringsgrad. Dette gjelder både på bachelor- og masternivå, dersom indikatorene ivaretar begge deler.

Tabell 5.6. Vurdering av virkninger knyttet opp mot bredere studietilbud

Modell	Flercampus	Storhøyskole	Nettverk	Prosess- og differensiering
Virkning	+ / ++	+	0/+	+

Diversitet og mangfold i utdanningssystemet – redusert konvergens

Det er ikke ønskelig at den begynnende konvergens man ser mellom ulike UH-institusjoner får fortsette. Idealet er et utdanningssystem med diversitet og mangfold, hvor de ulike institusjonene beholder sine egne profiler og satser i ulike retninger. Spesielt er det ønskelig at det skjer en sterk satsning på profesjonsfagene, herunder også utdanningene på bachelornivå.

Både storhøyskolemodellen og prosess- og differensieringsmodellen har et stort potensial i forhold til å snu konvergenstendensene. I storhøyskolemodellen er tanken at storhøyskolene vil beholde en profesjonsorientert egenart, med et klarere fokus på utvikling av kvaliteten i profesjonsfagene, mens universitetene vil fortsette å rendyrke sitt fokus i mer akademisk retning. Denne modellen legger også til rette for en helt annen dynamikk på området enn i dag, der et begrenset antall sterke storhøyskoler vil

konkurrere seg imellom om å utvikle profesjonsfagene. Prosess- og differensieringsmodellen *kan* få et tilsvarende utfall, men åpner i tillegg for en styrking og satsning på enda flere studieprofiler enn kun profesjonsfag og akademiske studier.

I flercampusmodellen kan det være vanskeligere å løfte fokuset på profesjonsfagene opp på ledernivå i institusjonen og få til en skikkelig satsning på dette. Faktisk kan det være en reell fare for at de tidligere høyskolene "slukes" og at den sammenslåtte institusjonen rett og slett blir et tradisjonelt universitet. Vi tror likevel ikke at sannsynligheten for dette er særlig stor, og legger til grunn at ledelsen vil ta et visst ansvar for profesjonsfagene. Særlig gjelder dette dersom Sentre for fremragende undervisning viser seg å bli et sentralt tiltak fra myndighetenes side. I nettverksmodellen vil man også forvente et visst mangfold siden institusjonene er uavhengige og har sine egne strategier.

For å faktisk nyttiggjøre potensialet for en slik gevinst, er det imidlertid kritisk at rammebetingelser endres slik at universitetsdriften dempes. I flercampus- og prosess- og differensieringsmodellen vil universitetsdriften hos dagens høyskoler fjernes helt. Også i de to andre modellene vil en sidestilling av faglige fullmakter mellom universiteter og høyskoler kunne bidra til å dempe universitetsdriften. Det kan være grunn til å stille spørsmål om hvor virkningsfull storhøyskolemodellen egentlig vil være i forhold til en satsning på profesjonsfagene: Man legger ikke til grunn at Stortinget setter stopp for nye omdanninger til universiteter eller for høyskolenes rett til å tildele master- og doktorgrader. Selv om det ved lov vil bli bestemt at institusjonene er høyskoler, vil disse likevel kunne sette seg mål om at de innenfor en viss tidsperiode kan endre sin institusjonsstatus. En stor, sammenslått høyskole vil faktisk ha langt større muligheter til å virkeliggjøre en universitetsdrøm enn flere små hver for seg, og således kan man argumentere for at storhøyskolemodellen kan virke mot sin hensikt.

I utgangspunktet behøver ikke universitetsdrift å være uheldig for mangfoldet i systemet. Dersom arbeidsdelingen er klart fastlagt, og man sikrer at høyskolene retter fokus mot profesjonsstudiene og har en klar orientering mot praksis i fagene, kan det til og med være positivt om de jobber for, og eventuelt også oppnår, universitetsstatus. Slik har høyskolene tross alt "noe å strekke seg etter". I virkeligheten synes imidlertid høyskolenes universitetsdrift å bidra til en utvikling mot akademisk orienterte, fragmenterte forskningsmiljøer, heller enn praksisorienterte, robuste miljøer og bedre faglig kvalitet i profesjonsfagene.

Det foregår i det hele tatt en akademiseringsprosess i høyskolene – positive virkninger er at stadig flere institusjoner oppfyller kravene til forskningsbasert undervisning. Men samtidig kan undervisningen i profesjonsstudiene tape på dette, blant annet ved at praksisorienteringen svekkes. Denne utviklingen følger delvis av at høyskolene er underlagt det samme lovverket som universitetene og de vitenskapelige høyskolene, og at det er innført en felles stillingsstruktur i hele sektoren. I tillegg er det klare tegn til at universitetene har en normdannende funksjon på deler av høyskolens virksomhet. Det fleksible overgangssystemet mellom høyskole- og universitetsstudier gjennom vertikale integrasjonstiltak har dessuten ført til at enkelte fag og utdanninger ved høyskolene i større utstrekning enn tidligere har måttet tilpasse seg universitetenes krav til innhold i utdanningene.

Det kan også være et problem at stillings- og belønningssystemet i universitets- og høyskolesektoren er så sterkt knyttet opp mot forskning. For å nå toppstillingsnivå må man hovedsakelig satse på vitenskapelig merittering. Det gir således ikke samme status å satse på undervisning, slik det er lagt opp til når man tilsettes i en førstelektorstilling. Dersom førstekompetanse i fremtiden skal gi særlig uttelling i finansieringssystemet, vil også dette kunne bidra til å forsterke akademiseringstendensene.

De incentivene til satsning på profesjonsfagene som legges i finansieringssystemet kan bli helt avgjørende for å greie å ta ut denne gevinsten. Dette gjelder først og fremst en aktiv bruk av den strategiske utdanningskomponenten, for eksempel til egne Sentre for fremragende undervisning. Også en innføring av indikatoren "uteksaminerte kandidater" kan ventes å bidra til å styrke *alle* fag, herunder også profesjonsfagene.

Samlet sett legger vi til grunn at prosess- og differensieringsmodellen vil gi den største gevinsten i forhold til mangfold i utdanningssystemet. Vi forventer en gevinst også i storhøyskolemodellen, men legger ikke til

grunn at den er veldig stor, da det synes lite sannsynlig at de angitte virkemidlene vil være tilstrekkelige til å stanse universitetsdriften.

Tabell 5.7. Vurdering av virkninger knyttet opp mot diversitet og mangfold

Modell	Flercampus	Storhøyskole	Nettverk	Prosess- og differensiering
Virkning	0/+	+ /++	0/+	+++

5.2.3 Bedre kontakt med samfunns- og næringsliv

Et av målene med en strukturreform i UH-sektoren er å styrke samarbeidet med arbeids- og næringsliv, kanskje særlig på regionalt nivå, ved å gjøre institusjonene til sterke aktører som kan bidra positivt til å fremme innovasjon i offentlig og privat sektor. Det er særlig høyskolene som er ment å drive FoU-virksomhet i praksisfeltet for sine fag og gjerne knyttet til relevante problemer i regionen.

Alle strukturmodellene er ment å bidra til økt kunnskapsoverføring fra UH-sektor til samfunns- og næringsliv, gjennom å øke mulighetene til å knytte kontakter, heve kompetansen og bidra til utvikling.

For det første vil større institusjoner eller nettverk typisk etablere en felles plattform for kontakt med samfunns- og næringsliv. Dette gjør kommunikasjonen enklere og mer effektiv, da det vil være enklere for bedrifter og andre å forholde seg til kun én institusjon. For forskningsmiljøene er det effektivt at alle enkeltinstitusjonene får tilgang til hverandres kontaktnett. De såkalte søkekostnadene for både forskningsmiljøene og aktuelle aktører i samfunnet reduseres, og slik øker sannsynligheten for at de "finner hverandre".

For det andre kan det argumenteres med at større institusjoner og sterkere fagmiljøer gir et bedre grunnlag for samarbeid om å utvikle studier som er godt tilpasset offentlige og private virksomheters behov, herunder etter- og videreutdanningskurs. Dette kan gjennomføres i høyskolens egen regi eller i samarbeid med en yrkesorganisasjon eller mer frittstående etterutdanningsinstitusjoner, men hvor høyskolen er en viktig innholdsleverandør.

For det tredje gir økt kontakt med samfunns- og næringsliv grunnlag for økt innovasjon. De færreste forskningsresultater er "klare til å bli tatt i bruk" i form av nye produkter på markedet eller lignende. Her må det videre utvikling til, hvor forskeren bør være involvert. Gevinstene vil selvsagt også komme forskeren til gode: en kan tenke seg at økt ekstern finansiering av forskningsprosjekter er en fordel for forskningsmiljøene, ved de nye mulighetene det gir for tilgang til eksempelvis kostbart teknologisk utstyr. På den annen side skal man selvsagt alltid være på vakt for at forskningen blir for anvendt og styrt av næringslivet.

Flercampusmodellen vil trolig få et slagkraftig "regionalt innovasjonskontor". Både denne, nettverksmodellen og muligens prosess- og differensieringsmodellen innebærer dessuten en økt koordinering mellom henholdsvis universitets- og høyskolesektor, blant annet med tanke på å kunne utnytte hverandres distribusjonskanaler mot ulike eksterne aktører. Dette kan gi stor gevinst siden høyskolene normalt sett har bedre kontakt med lokalt samfunns- og næringsliv enn universitetene, herunder offentlige tjenesteytende sektorer. På den annen side kan flercampusmodellen bli veldig rigid. Den innebærer dessuten en betydelig grad av arbeidsdeling og spesialisering, noe som vil medføre at det kan være en viss geografisk avstand mellom virksomheten som trenger bistand og det relevante fagmiljøet i landsdelen. Nettverksmodellen kan således være bra fordi den er lite rigid og trolig vil innebære fortsatt stor spredning av fagmiljøene. Det er også for denne modellen at vi særlig har pekt på behovet for samarbeidsindikatorer i finansieringssystemet, eller avsetning av en strategisk pott til regionale tiltak.

Imidlertid er det særlig i prosess- og differensieringsmodellen, og i noen grad storhøyskolemodellen at man har gode forutsetninger for å spisse samarbeidet mot konkrete sektorer eller arbeidsgivere, samtidig som man kan bidra med en faglig tyngde. Førstnevnte modell vil særlig ha sin styrke rettet mot større, nasjonale bedrifter, og kanskje i mindre grad mot lokalt og regionalt næringsliv. Samlet sett antar vi at gevinsten i form av bedre kontaktmuligheter sammenlignet med basisalternativet er like stor i alle modellene.

Tabell 5.8. Vurdering av virkninger knyttet opp mot kontakt med samfunns- og næringsliv

Modell	Flercampus	Storhøyskole	Nettverk	Prosess- og differensiering
Virkning	+ / ++	+ / ++	+ / ++	+ / ++

5.2.4 Bedre styring i UH-sektoren

Myndighetenes evne til å styre sektoren, samt institusjonenes egen interne styringsevne, har stor betydning for mulighetene til å få gjennomført endringer på en optimal måte og i tråd med samfunnets behov. Det er et viktig mål å imøtekomme samfunnets behov for høyt utdannet arbeidskraft på en bedre måte enn i dag. Dette stiller krav om noe større grad av overordnet planlegging og samordning av oppgavefordeling mellom institusjonene, herunder sikring av en viss regional balanse.

Ingen av modellene innebærer at departementet skal gå inn og detaljstyre studieporteføljen ved den enkelte institusjon. I tråd med institusjonenes autonomi vil dimensjonering og sammensetning av studietilbudet fortsatt bestemmes i hovedsak ut fra virksomhetenes egne strategier og ut fra studentenes etterspørsel. KD vil imidlertid kunne sette overordnede måltall for noen flere studier enn i dag, eksempelvis realfag og små, sårbare språkfag. Videre vil innføring av flere strategiske og øremerkede komponenter i finansieringssystemet gjøre at det i realiteten blir en sterkere grad av politisk styring. Vi har også antydning muligheten for å la stykkprisene i utdanningskomponenten være noe mer politisk bestemte. Dette gjelder for alle modellene.

Derimot vil det være store forskjeller mellom modellene når det gjelder tydeliggjøring av overordnede mål, og gjennomførelse av overordnede føringer på mest mulig optimal måte. I dag har KD et direkte etatsstyringsansvar overfor hver enkelt av de 38 UH-institusjonene. Dette er naturlig nok krevende, og departementet vil uansett aldri besitte tilstrekkelig styringsinformasjon til å fatte beslutninger om ressursfordeling og hva som er den optimale arbeidsdeling.

Både flercampusmodellen, og langt på vei også storhøyskolemodellen, har gode forutsetninger for styring. Her kan føringene gis på et overordnet nivå, og den sammenslåtte institusjonen vil ha store frihetsgrader med hensyn til hvordan kravene skal innfris. Med et samlet ansvar innenfor en landsdel, ligger det til rette for en optimal fordeling av ressurser mellom de enkelte enhetene. Større institusjoner med mange studieprogrammer som benytter felles infrastruktur, støttefunksjoner, og i noen grad lærekrefter, vil dessuten ha en langt større fleksibilitet med hensyn til utnyttelse av ressursene, og kan således omstilles lettere ved endrede krav fra myndighetene. Slik muliggjøres også større satsninger. Man må selvsagt ikke undervurdere utfordringene ved å lede store, sammenslåtte institusjoner som kan inneholde en rekke interne spenninger og hvor fusjonen kanskje har skjedd mot mange av de berørte aktørers vilje. På sikt antar vi likevel at store, sammenslåtte institusjoner på landsdelsnivå vil være godt i stand til å realisere de nødvendige strukturendringer og gjennomføre en optimal arbeidsdeling. Her har man kun ett styre, som har helheten i fokus, og som vil ha stor grad av beslutningsdyktighet.

Også i nettverksmodellen vil man få mulighet for en mer samlet strategi, særlig for mastergrads- og forskerutdanningen. De overordnede samarbeidsorganene kan imidlertid ikke forventes å bidra til særlig grad av overordnet styring og koordinering ut over dette.

Prosess- og differensieringsmodellen skiller seg fra de øvrige ved at departementet primært vil styre institusjonene basert på deres profiler. Slik sikrer man en god samlet kapasitet og fordeling på utdanningstyper på nasjonalt nivå, men ikke nødvendigvis en god geografisk spredning. Tanken om å kunne styre utviklingen av differensieringen i sektoren er generelt god. Det er imidlertid åpent hvor mange og hvor faste profiler det vil resultere i, og det er også helt åpent hvor mange institusjoner man vil ende opp med i denne modellen. Usikkerheten er altså stor, og faren for betydelig styringskompleksitet er til stede, i lys av at myndighetene også må legge til rette for en dynamikk mellom profiler. Som nevnt vil det være behov for at KD oppretter et organ som bistår departementet med utviklingen av profilene. Også internt i de sammenslåtte institusjonene kan styringsutfordringene bli store, siden institusjonene vil kunne bestå av geografisk spredte enheter. Samlet sett forventer vi i denne modellen derfor ingen styringsgevinst, sammenlignet med basisalternativet.

Tabell 5.9. Vurdering av virkninger knyttet opp styringen av sektoren

Modell	Flercampus	Storhøyskole	Nettverk	Prosess- og differensiering
Virkning	++	+ / ++	+	0

5.2.5 Kostnadseffektivitet

Vi har allerede omtalt *faglige* stordrifts- og samdriftsfordeler, i form av bedre muligheter for læring og kvalitet, både i forsknings- og studieproduksjon. I tillegg til dette vil det være et potensial for kostnadsbesparelser i sektoren.⁴² Dette skjer gjennom arbeidsdeling, samarbeid og ikke minst samlokalisering, som gjør det mulig å utnytte infrastruktur og personale mer effektivt, både i undervisning, administrasjon og i noen grad også forskning. Særlig dersom det innføres et minstekrav til antall studenter, kan dette medføre betydelige kostnadsbesparelser i form av at små, kostnadskrevende studiesteder i distriktene legges ned. Dette på tross av at husleiekostnadene per kvadratmeter (og kanskje også lønnskostnadene) vil være noe lavere i distriktene.

På undervisningssiden realiseres stordriftsfordeler gjennom større studentkull, bortfall av dupliserte studietilbud og eventuelt et visst omfang av fellesundervisning på tvers av fag/ utdanning. Man bør imidlertid være noe kritisk til potensialet for å spare penger gjennom økte klassestørrelser, uten at kvaliteten på undervisningen forringes. Potensialet for større grupper avhenger av hvilken undervisningsform som brukes, og hvilke roller lærer og student har. Dersom aktiv studentdeltakelse er påkrevd, er det en klar grense for hvor store grupper man bør undervise i. I studier hvor laboratorieøvelser, praktisk veiledning mv. utgjør en stor andel av lærerens tid, vil det trolig være nokså begrenset potensial.

En annen gevinst er imidlertid at en stor institusjon vil ha større omstillingsevne ved svingninger i studenttall, noe som bidrar til kostnadsbesparelser. Store institusjoner har mulighet til å utvikle nye studietilbud som erstatning for de som mister rekruttering, og til å finne alternative oppgaver for personale som det ikke lenger er behov for. Empiri viser (blant annet fra flere amerikanske undersøkelser) en negativ sammenheng mellom institusjonsstørrelse og undervisningskostnader, se blant annet NFR (1999).

I tillegg kan den administrative staben lettere utnyttes optimalt, slik at man kan ta ut såkalte administrative rasjonaliseringsgevinster. Dette gjelder spesielt i flercampusmodellen, hvor man kan samorganisere det administrative apparatet ved *både* universitetet og høyskolesektoren. I teorien klarer man seg med en relativt lavere andel administrativt ansatte, dersom reformen da ikke også innebærer en generell styrking av det administrative apparatet, noe vi ikke har lagt til grunn. En større institusjon kan også utnytte IKT-systemer mer effektivt. Kanskje finner den det lønnsomt å investere i noe tyngre systemer som gjør at man trenger færre personalressurser. Det kan også være et potensial for store besparelser ved å samle bibliotek- og arkivtjenestene. Funksjoner som ledelse, ekstern kommunikasjon mv., vil kunne effektiviseres i den grad duplisering unngås. En stor institusjon vil også ha bedre innkjøpsordninger og oppnå bedre priser i forhandlinger gjennom større kvanta. Også øvrige støttefunksjoner vil kunne bli relativt sett billigere, da det er flere som deler på dem. Eksempel på dette kan være brukerstøtte for IKT, samt ulike velferdstilbud.

På forskningssiden kan kostnadsbesparelser handle om felles bruk av teknisk utstyr, laboratorieplasser mv.

Merk at slike gevinster i større eller mindre grad vil kunne motvirkes av stordriftsulempen. Store og komplekse organisasjoner kan resultere i større ledelsesutfordringer og problemer med å forene ulike

⁴² Stjernø-utvalget er opptatt av at eventuelle effektivitetsgevinster ikke skal tas ut i form av reduserte budsjettbevilgninger, og i alle fall ikke i omstillingsfasen. Dette påvirker likevel ikke vår vurdering av effektivitetsgevinstene. Slike gevinster skal medregnes i analysen enten de går til å redusere sektorens bevilgninger, eller de anvendes til å dekke kostnader som vil påløpe på kostnadssiden, eller til kvalitetshevende tiltak mer generelt. Forskjellen er kun at den såkalte skattekostnaden ved omstillingen blir noe høyere dersom gevinster ikke medfører redusert budsjett.

organisasjonskulturer mv. Videre har store organisasjoner typisk behov for flere formelle regler og rutiner, noe som både skaper byråkrati og kan virke hemmende på initiativ og innovativ virksomhet. Stordrift fører uunngåelig til økt standardisering av regelverk, budsjett- og regnskapssystemer og andre administrative tjenester. Store institusjoner har rett og slett flere oppgaver, og må deles i flere enheter og styringsnivåer. Blant annet blir det nødvendig med eget personale for å koordinere rapportering mv. i de ulike underenhetene. I tillegg kan en kompleks institusjonsstruktur med flere nivåer også medføre større behov for fagpersonale i styringen, noe som kan ta ressurser vekk fra forskning og undervisning. Erfaringer fra blant annet høyskolereformen tyder faktisk på at det er stordriftsulempene som dominerer når det gjelder administrative tjenester.

Generelt tenker vi at man vil ha stordriftsfordeler inntil et visst punkt, hvor stordriftsulempene begynner å dominere. Hvor dette punktet befinner seg (og følgelig hvor store kull man bør ha, i hvilken grad støttefunksjoner bør sentraliseres mv.) er det vanskelig å si noe generelt om, da det vil variere med den aktuelle aktiviteten. I internasjonal sammenheng er imidlertid de norske institusjonene små, og vi legger til grunn at det fortsatt kan være betydelige stordriftsfordeler å ta ut, særlig på den administrative siden. Kostnadsbesparelser kan relativt enkelt følges opp, eksempelvis målt som driftskostnader per student (eventuelt per studiepoeng, per vitenskapelig artikkel mv.), hvor både direkte og indirekte kostnader fordeles. Potensialet for kostnadsbesparelser er størst i flercampusmodellen, men er også til stede i storhøyskolemodellen, og i noen grad i prosess- og differensieringsmodellen (selv om omfanget av samlokalisering er særlig usikkert her). I nettverksmodellen antar vi at gevinsten er helt marginal.

Tabell 5.10. Vurdering av virkninger knyttet opp mot kostnadseffektivitet

Modell	Flercampus	Storhøyskole	Nettverk	Prosess- og differensiering
Virkning	++	+	0	0/+

I boks 5.1. gis en illustrasjon av mulig størrelse på kostnadsbesparelser som kan oppnås, målt i kroner.

Boks 5.1. Illustrasjon av potensial for kostnadsbesparelser i høyskolesektoren

Ved hjelp av data fra Database for statistikk om høgre utdanning (DBH) kan vi måle kostnadseffektiviteten ved høyskolene i Norge. Dette gjøres ved å se på forholdet mellom kostnader forbrukt ved høyskolen og antall 60-studiepoengsenheter produsert i samme periode (2005).⁴³

Man finner store variasjoner i kostnad per produserte studiepoeng. Selv når man vekter mot kostnadsintensiteten i studieporteføljen, har den minst effektive høyskole 1,7 ganger høyere kostnader per studiepoengsenhet enn den billigste høyskole (6,4 dersom vi også inkluderer Samisk Høgskole). Ved høyskolen i Akershus koster en 60-studiepoengsenhet 67 000 kroner, mens den i Narvik koster 119 000 kroner og i Nesna 110 000 kroner. Generelt synes det som at det er de mellomstore og store høyskolene som er mest effektive, mens små, regionale høyskoler kommer dårligere ut. Videre er kostnadene lavere dersom høyskolen er samlokalisert.

Dette gir en viss indikasjon om potensialet for kostnadsbesparelser ved sammenslåing og samlokalisering (veldig forenklet kan det tolkes som at man kan spare inntil 52 000 kroner per student per år dersom en studieplass blir flyttet fra Narvik til Akershus). Det kan imidlertid også være andre faktorer som bidrar til å forklare forskjellene.

5.2.6 Andre nyttevirkninger

Bedre kvalitet på administrative tjenester

I tillegg til at større institusjoner kan produsere gitte administrative og andre støttetjenester mer effektivt, kan det også tenkes at kvaliteten på tjenestene blir bedre. Dersom det administrative personalet har tilstrekkelig

⁴³ I likhet med fremgangsmåten vi benytter når vi skal dekomponere basiskomponenten (jf. vedlegg B) trekker vi fra husleiekostnader (i dette tilfellet har vi ikke tatt med eventuelle kostnader til forskningsaktiviteten, noe som ideelt sett også burde gjøres). Videre brukes de seks kostnadskategoriene til å vekte studiepoeng med ulik kostnadsintensitet, og slik tas det høyde for ulikheter i sammensetningen av studieportefølje mellom høyskolene.

mange saker i de ulike kategoriene (regnskap, budsjett, godkjenning av studier fra utlandet mv.) til å utnytte prinsippet om arbeidsdeling og spesialisering, vil de utvikle spesialkompetanse og således være i stand til å yte bedre tjenester. En del av de mindre institusjonene har i dag et kompetanseproblem innenfor regnskap og studieadministrasjon, blant annet fordi de store IKT-systemene som bør anvendes er kompetansekrevene. Tilsvarende vil bibliotek- og arkivtjenestene kunne styrkes gjennom samling av ressurser og fagpersonell.

Store institusjoner vil trolig også kunne tilby flere og andre tjenester til studentene enn det er grunnlag for ved et lite studiested, herunder ulike typer veiledning, helse- og sosialtjeneste, treningstilbud nært campus og andre velferdstilbud.

På den annen side vil systemene også kunne oppfattes som mer byråkratiske og tjenestene mindre tilgjengelige (eksempelvis dersom det kun finnes én studieadministrasjon som ligger langt fra der en stor andel av studentene oppholder seg til daglig). I spørreundersøkelsen i forbindelse med evaluering av høyskolereformen (NFR 1999) oppga de tilsatte at de oppfattet studentenes situasjon som enten uforandret eller forbedret når et gjaldt bibliotekstjenester og IT-tjenester. Derimot ble andre studieadministrative forhold oppfattet som dårligere.⁴⁴

Vi velger å legge til grunn at kvaliteten på de administrative tjenestene kun øker marginalt, og kun i de to første modellene.

Tabell 5.11. Vurdering av virkninger knyttet opp mot kvalitet på administrative tjenester

Modell	Flercampus	Storhøyskole	Nettverk	Prosess- og differensiering
Virkning	0/+	0/+	0	0

Gjennomsiktighet gir økt legitimitet for finansieringssystemet

Mange institusjoner har uttrykt at basiskomponenten i dagens finansieringssystem fremstår som lite gjennomsiktig og lite rettferdig. Stjernø-utvalget legger til grunn at denne komponenten i fremtiden skal dekomponeres og fordeles ut fra eksplisitte prioriteringer og synliggjorte kostnadsbærere.

Hvorvidt dette medfører at finansieringssystemets legitimitet øker, avhenger selvsagt av hvorvidt institusjonene selv vil *oppleve* en dekomponering av basiskomponenten som mer rettferdig enn i dag. Her har ulike institusjoner ulike oppfatninger. Noen mener at dekomponeringen *bør* føre til omfordeling, og disse vil nødvendigvis bli tilfredse i den grad de foreslåtte kostnadsbærerne innebærer slik omfordeling (se avsnitt 6.3. og vedlegg B om mulige omfordelingsvirkninger). Det kan imidlertid være grunn til å være noe skeptisk til muligheten for å lage et formelbasert system som fungerer godt og som ikke gir uheldige utilsiktede effekter. Det er alltid en fare for at mange vil kunne oppleve dekomponeringen som for enkel, fordi den ikke korrigerer for en kostnadsulempe som akkurat den institusjonen måtte ha. Alle aktører vil helst ha nye og mer differensierte indikatorer på områder hvor de selv gjør det særlig bra. Det kan kanskje også hevdes at ikke alle institusjonene synes å være opptatt av systemets legitimitet som sådan, men at noen kun er opptatt av hvor store bevilgninger som tilfaller dem selv.

Alt i alt legger vi likevel til grunn at legitimiteten vil øke marginalt som følge av dekomponeringen og synliggjøringen, særlig i de to første modellene. Skulle dekomponeringen medføre uheldige omfordelingseffekter, kan den sammenslåtte institusjonen omfordele midler internt slik at utslagene for hver enhet blir mye mindre. I nettverksmodellen og i noen grad i prosess- og differensieringsmodellen kan faren for uheldige omfordelingsvirkninger derimot bli så store at dette veier opp for fordelene.

Tabell 5.12. Vurdering av virkninger knyttet opp mot legitimitet for finansieringssystemet

Modell	Flercampus	Storhøyskole	Nettverk	Prosess- og differensiering
Virkning	0/+	0/+	0	0

⁴⁴ Bibliotekstjenestene og IT-tjenestene ble muligens trukket frem spesielt som positive fordi det samtidig også skjedde en oppgradering av disse.

5.2.7 Oppsummering nyttevirkninger

I tabellen nedenfor har vi kort oppsummert alle nyttevirkningene som er omtalt for de fire modellene. Samlet sett synes de mest betydningsfulle gevinstene å være knyttet til styrket forskning, diversitet og mangfold og i noen grad bedre kontakt med samfunns- og næringsliv. De tre første modellene har i stor grad det samme mønsteret når det gjelder hvilke gevinster som slår ut, men utslaget er typisk sterkest i flercampusmodellen, noe svakere i storhøyskole- modellen, og svakest i nettverksmodellen. Ett unntak er gevinsten i forhold til diversitet og mangfold, hvor vi forventer større effekt i storhøyskolemodellen. Når det gjelder gevinstene i forhold til forskerutdanning og kontakt med samfunns- og næringsliv er disse nokså like i modellene, og vil altså langt på vei kunne tas ut også i en nettverksmodell.

Prosess- og differensieringsmodellen har et noe avvikende mønster i forhold til de øvrige strukturmodellene, men alt i alt kan dette sies å være den sterkeste ”konkurrenten” til flercampusmodellen. Prosess- og differensieringsmodellen gjør det særlig godt når det gjelder gevinster knyttet til diversitet og mangfold. Den vil også ha et potensial når det gjelder blant annet internasjonal konkurranseevne. På den annen side er denne modellen nokså svak på styring og kostnadseffektivitet, se tabell 5.13.

Tabell 5.13. Oppsummering av nyttevirkninger. Sammenlignet med basisalternativet.

Modell	Flercampus	Storhøyskole	Nettverk	Prosess- og differensiering
Styrket forskning				
• Større og sterkere fagmiljøer	++++	+++	+	+++
• Synergier på tvers av fagmiljøer	++	+	0/+	+ / ++
• Bedre kvalitet på forskerutd.	+++ / +++++	+++	+++	+++
• Bedre konkurranseevne internasjonalt	++	+	0/+	++
Styrket utdanning				
• Større læringsmiljø	+	0/+	0	+
• Bredere studietilbud for studentene	+ / ++	+	0/+	+
• Diversitet og mangfold – redusert konvergens	0/+	+ / ++	0/+	+++
Bedre kontakt med samfunns- og næringsliv	+ / ++	+ / ++	+ / ++	+ / ++
Bedre styring i UH-sektoren	++	+ / ++	+	0
Kostnadseffektivitet	++	+	0	0/+
Bedre kvalitet på administrative tjenester	0/+	0/+	0	0
Økt legitimitet for finansieringssystemet	0/+	0/+	0	0

5.3 Kostnadsvirkninger på kort sikt – investerings- og omstillingskostnader

Når det gjelder kostnadssiden, skiller vi mellom kostnader som påløper på relativt kort sikt og bærer preg av å være investerings- og omstillingskostnader, og økte kostnader på mer varig basis. Dette avsnittet omhandler den første typen kostnader, mens avsnitt 5.4. ser på varige kostnader.

Implementering av de fire strukturmodellene kan innebære en rekke ulike omstillingsprosesser; geografisk flytting av fagområder og ansatte, sammenslåing eller nedleggelse av enheter, etablering av nye samarbeidsformer og felles systemer, ny organisasjons- og styrestruktur mv. Dette omfatter selvsagt bygningsmessige, systemmessige og administrative utfordringer, men også personalmessige utfordringer i

form av avganger, nyansettelser, pendling, samt tiltak knyttet til kompetanseendringer/oppbygging av kompetanse.

Det finnes noe erfaring med beregning av kostnader i forbindelse med statlige omstillinger, blant annet Ambjørnsen m.fl. (2003), Dovre og TØI (2007) og Statskonsult (2007). I vårt tilfelle er det imidlertid svært vanskelig å si noe konkret om hvor mange og hvilke studiesteder eller institusjoner som vil nedlegges eller flyttes (og i så fall hvor de skal flyttes), hvor mange ansatte som vil berøres og dermed hva det vil koste. For det første er det uklart hvor myndighetene eventuelt vil sette et minstekrav til størrelse på studiested (gjelder alle modellene) og minstekrav til størrelse på institusjon i prosess- og differensieringsmodellen. Herunder er det uklart om det skal gjøres unntak, og i så fall hvilke. Videre legges det i utgangspunktet til grunn at institusjonene selv skal ha autonomi til å bestemme hvordan de vil tilpasse seg for å oppfylle slike føringer. Her er det blant annet uklart hvilke tidsfrister som vil gjelde for implementering av omstillingene.

I dette avsnittet vil vi derfor omtale *kvalitativt* de mest aktuelle kostnadsvirkningene som må påregnes, og vi vil benytte +/- metodikken også her. Generelt ventes omstillingene å bli mer omfattende, og dermed mer ressurskrevende i flercampusmodellen enn i de øvrige modellene, og mer ressurskrevende i storhøyskolemodellen enn i nettverksmodellen. Også i prosess- og differensieringsmodellen kan omfanget av fusjoner bli betydelig, men det er uklart i hvilken grad dette også innebærer samlokalisering og dermed fysiske flyttinger. Størrelsen på kostnadene vil generelt være høyere desto raskere omstillingsprosessen må skje.

I avsnitt 5.3.1. drøfter vi mulig omfang av flytting og nedleggelse, før vi i avsnittene 5.3.2.-5.3.5 omtaler konkrete kostnadskategorier. I 5.3.6. gis noen eksempler fra andre omstillingsprosesser, for å illustrere hvilke beløpsmessige størrelser det kan være tale om.

5.3.1 Om omfang av nedleggelser og fysisk flytting

Det er lagt til grunn som en forutsetning i alle modellene at det kan gis overordnede føringer når det gjelder minstestørrelse på studiesteder, blant annet at studiesteder i fremtiden ikke skal ha mindre enn 1 500 studenter. Institusjonene bestemmer i utgangspunktet selv hvordan føringene skal innfris. Både i nettverksmodellen og i prosess- og differensieringsmodellen kan det tenkes at hele institusjonen faller under minstekravet, og da må enkeltinstitusjonene selv ta initiativ til å fusjonere med andre. Over tid vil stadig flere studiesteder kunne falle under et gitt minstekrav dersom trenden med sviktende rekruttering i distriktene fortsetter. Det kan også eventuelt fattes nasjonale vedtak om nedleggelse av konkrete studiesteder (eller institusjoner) i forbindelse med at prosessen iverksettes.

Ved å se på hvilke studiesteder som allerede i dag faller under ulike mulige grenser med hensyn til antall studenter, kan vi antyde noe om omfanget av nedleggelser og flytting av fagområder, jf. tabell 5.14. For å være sikre på å ikke overvurdere omfanget, har vi holdt de vitenskapelige høyskolene og Samisk Høgskole utenfor.⁴⁵

Tabell 5.14. Antall studiesteder som faller under ulike grenser mht antall studenter

Mulige krav til minstestørrelse	Ant. studiesteder som ikke tilfredsstiller kravet
500 studenter	6
1 000 studenter	11
1 500 studenter	25
2 000 studenter	33

Institusjonene kan selvsagt omallokere studieplasser internt mellom studiesteder, og således kan omfanget av nedleggelser bli lavere enn antydnet i tabellen. La oss ta utgangspunkt i de 25 studiestedene som ikke vil tilfredsstille et krav om minimum 1 500 studenter. Dersom vi for eksperimentets skyld legger til grunn at det innen hver høyskole omallokeres *med sikte på at flest mulig studiesteder tilfredsstiller minstekravet*, kommer vi til at 14 studiesteder vil måtte nedlegges. Hvilke det er snakk om, og hvor studieplassene og de ansatte

⁴⁵ Det er sannsynlig at disse vil kunne få unntak fra et krav til minstestørrelse på studiested. Skulle de ikke få det, er de fleste vitenskapelige høyskolene lokalisert i større byer og vil dermed kunne samlokaliseres med for eksempel nærmeste universitet.

eventuelt skal flyttes, må selvsagt hvile på en konkret vurdering, og vil blant annet avhenge av fremtidig rekrutteringsgrunnlag og hvor nærmeste aktuelle fagmiljø befinner seg. Likevel er det klart at nedleggelse av 14 studiesteder vil omfatte *minst* 8 000 studenter og 800 ansatte.⁴⁶ Utvalget tar i sine drøftelser utgangspunkt i 5 konkrete studiesteder med sviktende rekruttering, lav produksjon og lite bidrag til samfunns- og næringsliv som eksempler. Disse har til sammen 3 000 studenter og minst 300 ansatte.⁴⁷

I de fleste tilfeller antar vi at virksomheten ved studiesteder som nedlegges, kan flyttes til et studiested i relativt nær geografisk avstand, fortrinnsvis i samme fylke (dette er imidlertid mer usikkert i prosess- og differensieringsmodellen). Vi legger også til grunn at alle ansatte får tilbud om å flytte med. Dersom vi antar at man tilstreber at flytting skal skje til et annet studiested i nær omkrets, kan et enkelt regneeksperiment vise oss at en berørt ansatt/ student vil måtte regne med å flytte rundt 100 km i gjennomsnitt.

Omfanget vi har drøftet hittil gjelder likt for alle modellene, ettersom et krav om minstepørrelse er tenkt å gjelde uavhengig av organisasjonsmodell.⁴⁸ I flercampusmodellen og i betydelig grad også i storhøyskolemodellen, forventer vi i tillegg at de sammenslåtte institusjonene vil foreta fysisk flytting av fagmiljøer mellom ulike studiesteder dersom de skal klare å oppnå en best mulig arbeidsdeling og spesialisering med utgangspunkt i hele landsdelen. Dette vil ikke nødvendigvis skje på helt kort sikt, men over tid legges det føringer på at de sammenslåtte institusjonene skal ta et slikt ansvar. I boks 5.2. nedenfor har vi laget et hypotetisk eksempel for å illustrere hvor mange studenter og ansatte som kan tenkes å bli berørt i flercampusmodellen, i en tenkt landsdel.

Boks 5.2. Hypotetisk eksempel flercampusmodellen

En landsdel har to høyskoler A og B, samt et universitet C. Universitetet er så å si samlokalisert, og har et relativt bredt spekter av studietilbud (tradisjonelle universitetsfag).

Høyskole A (fylke A) har 2 200 studenter og 220 ansatte, fordelt på studiestedene A1 og A2. Høyskolen tilbyr:

- en rekke helsefaglige studier (sykepleie) tilbys både på studiested A1 og A2. På A1 tilbys også flere mastergrader og annen helsefaglig videreutdanning.
- Lærerutdanning (allmennlærer og førskolelærer) tilbys både på studiested A1 og A2
- bachelor i økonomi og administrasjon, tilbys på studiested A1
- årsstudier i engelsk, samfunnsvitenskap, og historie, tilbys på studiested A2

Høyskole B (fylke B) har 3 000 studenter og 300 ansatte, fordelt på B1 og B2. Høyskolen tilbyr:

- sykepleierutdanning, tilbys både på studiested B1 og B2
- lærerutdanning (allmennlærer og førskolelærer) herunder en rekke mastergradstilbud, på studiested B2
- ingeniørutdanning, tilbys på studiested B2
- bachelor i økonomi og administrasjon, tilbys på studiested B1
- årsstudier i musikk samt IKT, tilbys på studiested B2

Styret ved flercampus-universitetet bestemmer at A2 og B1 legges ned. A1 spesialisere seg på sykepleie og økonomi/administrasjon, mens B2 spesialisere seg på henholdsvis lærer- og ingeniørutdanning. Dette innebærer at sykepleierutdanningen på både A2, B1 og B2 flyttes til A1. Lærerutdanningen på A1 og A2 flyttes til B2. Bachelor i øk/adm. på B1 flyttes til A1. Ingeniørutdanningen fortsetter som før på B2. Alle årsstudier flyttes til C. Noe ingeniørutdanning fra C flyttes til B2.

⁴⁶ Det finnes ikke tall for antall ansatte fordelt på studiesteder i DBH. Vi legger derfor til grunn en forenklet forutsetning om at de ansatte ved hvert studiested utgjør 10 prosent av antall studenter.

⁴⁷ De nevnte studiestedene er Rena, Nesna, Namsos og/eller Stjørdal, Førde og Rauland. I tillegg legger utvalget til grunn at både Arendal og Sarpsborg vedtas nedlagt av de respektive høyskolene selv, og man har derfor ikke omtalt disse.

⁴⁸ Det bør imidlertid bemerkes at enkelte studiesteder over tid trolig vil måtte legges ned også i basisalternativet, grunnet manglende rekruttering. Det finnes (et fåtall) eksempler på høyskoler som allerede har lagt ned studier og sagt opp ansatte ved studiesteder hvor det nesten ikke finnes søkere. Kostnader til omstillinger i basisalternativet bør strengt tatt "trekkes ifra" når vi vurderer virkningene av selve reformen.

Vi har lagt til grunn noen enkle, hypotetiske forutsetninger om fordelingen av personalet på ulike fag.⁴⁹ Vi finner da at av totalt 520 ansatte ved høyskolene, får 245 beholde arbeidsstedet, 25 flyttes til en høyskole i samme fylke, 210 må flytte til en høyskole i nabofylket (eller finne ny jobb) og 40 må flytte til universitetet (eller finne ny jobb). A1 og B2 vil omtrent doble sitt arealbehov, noe som krever utbygging. I tillegg inngår A1 et omfattende tverrfaglig samarbeid om både forskning og undervisning med C innenfor området helsefag/medisin, samt at B2 overtar en del studenter fra C innenfor ingeniørfag. Også dette krever noe utvidelse av lokaler, et visst omfang av reising og utvidelse av personalet ved B2 (eventuelt noe personale overflyttes fra C).

Samlet sett innebærer endringene altså en *betydelig* omstilling.

Det kan være vanskelig å anslå hvor stor andel av de ansatte som vil flytte med, dersom arbeidsplassen flyttes til et annet studiested. Dette vil avhenge sterkt av hvilke alternativer arbeidsmarkedet på fraflyttingsstedet har å tilby høyt utdannet arbeidskraft (noe som også avhenger av konjunktursituasjonen på flyttetidspunktet). Det finnes en del erfaringstall fra utflyttinger av statlige virksomheter fra Oslo til andre byer i Norge. Disse viser naturlig nok at andelen som flytter med faller med økt avstand. For eksempel flyttet nesten alle de 140 ansatte med da Husbanken flyttet fra Oslo til Drammen i 2005 (42 km),⁵⁰ mens kun 4 av 65 (dvs. 6 prosent) fra Domstolsavdelingen i Justisdepartementet ble med på flyttelasset da Domstolsadministrasjonen ble etablert i Trondheim i 2002 (500 km., Statskonsult 2007). Ambjørnsen m.fl. (2003) la til grunn at 10 prosent ville flytte med Konkurransetilsynet fra Oslo til Bergen (483 km).

I vårt tilfelle vil det imidlertid i de fleste tilfellene være snakk om å flytte/pendle fra et *lite* tettsted, hvor alternativene for de høyskoleansatte trolig er svært begrenset. Stabiliteten i personalet synes også i dag å være høy i sektoren. For de administrativt ansatte vil jobbmarkedet være noe bedre, men disse er da heller ikke så kritiske for institusjonen. Trolig kan vi legge til grunn at et stort flertall av de ansatte flytter med i tilfeller hvor det er snakk om relativt korte distanser (under 50 km). Også ved lengre avstander bør man kunne anta at en betydelig andel av de ansatte velger å flytte med eller pendle.

5.3.2 Fysisk infrastruktur

Flytting av det omfanget som det her kan være snakk om vil innebære bygningsmessige utfordringer på tilflyttingsstedet. I noen tilfeller kan det være snakk om enkel påbygging på eller i nærheten av eksisterende lokaler, mens det i andre tilfeller vil bli behov for å skaffe helt nye lokaler som kan huse både gamle og nye ansatte og studenter. Det må selvsagt gjøres egne analyser i de enkelte tilfellene av behovet for nybygg i forbindelse med samlokalisering/ organisering.

Nedenfor oppsummeres kort noen av de mest aktuelle kostnadspostene:

- Nybygg
- Ombygging, påbygg, oppgradering. Arbeidsdeling og spesialisering vil typisk medføre større kull ved studiestedet, noe som kan kreve større auditorier, lesesaler mv. Endringer i kompetanseprofil ved studiestedet vil også kunne bety store ombyggingskostnader, som eksempel kan tenkes laboratoriefasiliteter og lignende.
- Parkeringsplasser, utendørs oppgradering
- Utstyr og løst inventar, som IKT- og telefonsystemer, kopimaskiner, kontormøbler, arkivinnredning, utsmykning, laboratorier og teknisk utstyr mv.⁵¹ (vil ofte være uhensiktsmessig å flytte med).
- Dobbelt husleie, kostnader til elektrisitet mv. i en overgangsperiode, fordi det er nødvendig å opprettholde virksomheten på fraflyttingsstedet også etter at man har begynt å bygge opp på tilflyttingsstedet. Dette skyldes primært at det tar tid å skifte ut store deler av personalet, og særlig her hvor det er snakk om svært høy kompetanse og spesialisering. På tilflyttingsstedet anskaffer man derfor

⁴⁹ A1: sykepleie: (60), lærerutd. (40), øk./adm. (25). A2: sykepleie (25), lærer (50), engelsk mv. (20). B1: sykepleie (60), øk./adm. (25). B2: sykepleie (35), lærerutd. (80), ing. (80), musikk mv. (20).

⁵⁰ Merk imidlertid at det ble iverksatt en rekke personalpolitiske tiltak med varighet på to år, herunder merreisetid inkludert i arbeidstiden, kompensasjon for merkostnad til kollektivtransport, og gratis parkeringsplass.

⁵¹ I Dovre og TØI (2007) brukte man 20 prosent påslag på kvm priser på bygging/ oppgradering for å komme frem til anslag på kostnader til utstyr og inventar. I tilfellet NVH var det behov for ganske mye og kostbart utstyr, laboratorier mv. For andre UH-institusjoner kan behovet være lavere.

gjørne midlertidige løsninger først, for så å bygge ut gradvis ettersom nytt personell tiltrer. Videre kan en lengre overgangsperiode også skyldes ønsket om at studentene ikke skal lide, samt at det kan være praktiske hensyn knyttet til flytteprosess, varighet av inngått leiekontrakt mv.

- Behov for økt utbygging av studentboliger
- Endringer i lokale trafikkforhold; omlegging av bussrute eller lignende.

Som nevnt tidligere vil husleiekostnadene i mange tilfeller kunne bli noe høyere på tilflyttingsstedet enn på steder hvor studiestedet legges ned, grunnet høyere kvadratmeterpriser på større steder. På den annen side vil man kunne klare seg med noe mindre arealer totalt, spesielt dersom man samlokaliserte arealkrevende funksjoner som bibliotek, kantine mv. Når det gjelder de fraflyttede lokalene, kan det imidlertid i mange tilfeller bli snakk om å beholde disse *i tillegg*, til bruk i forbindelse med deltidsstudier mv. Således sparer man ikke disse husleiekostnadene.

Samlet sett legger vi til grunn at kostnadene i forbindelse med fysisk infrastruktur kan bli relativt store, særlig i flercampusmodellen og til dels i storhøyskolemodellen.

Tabell 5.15. Vurdering av virkninger knyttet opp mot fysisk infrastruktur

Modell	Flercampus	Storhøyskole	Nettverk	Prosess- og differensiering
Virkning	- - / - -	- -	-	-

5.3.3 Administrative kostnader

En større omstilling vil også innebære administrative kostnader. Normalt vil det være behov for en rekke utredninger, møter og samlinger i forbindelse med sammenslåinger (mye skal besluttet, mange skal informeres om prosessene og beslutningene mv). Særlig vil prosess- og differensieringsmodellen kunne medføre mange og langvarige sonderinger før man i det hele tatt kommer frem til hvem som skal fusjonere med hvem.

Når vedtak er fattet og implementeringen i gang, vil det ofte være behov for en rekke organisasjonsbyggende tiltak. Herunder utvikling av felles visjon, strategi og styringsfilosofi, etablering av nye styre, råd og utvalg, og utvikling og implementering av økonomiske og administrative styringssystemer. Videre vil man typisk måtte utarbeide og markedsføre en felles profil, og det kan være behov for å lage veiledningsmateriell samt iverksette en rekke informasjonstiltak både internt og eksternt.

Det skal også søkes etter nye lokaler, samtidig som gamle leiekontrakter eventuelt skal avvikles. Videre kan det kreve betydelige ressurser å utvikle og få på plass et felles og integrert IKT-system, arkivsystem og biblioteksystem. Til slutt har vi selve den fysiske flytteprosessen.

Alt dette tar først og fremst tid, i tillegg til enkelte andre ressurskostnader. Tid har en alternativ verdi for de ansatte som er involvert. Ikke bare det administrative personalet og ledelsen, men også vitenskapelig ansatte vil i stor grad måtte bruke tid på denne typen aktiviteter. Dette, i tillegg til at en betydelig del av energien til de ansatte generelt vil rette seg mot omstillingsprosessen snarere enn mot institusjonens kjerneoppgaver, fører nødvendigvis til lavere produksjon av (og kvalitet på) undervisning og forskning i en overgangsperiode.

I tillegg vil man normalt leie inn konsulentbistand i et større eller mindre omfang.

I den store sammenheng vil dette likevel være kortvarige kostnader, og dessuten av begrenset omfang. Vi legger til grunn at de administrative kostnadene er av en viss betydning i flercampusmodellen og i prosess- og differensieringsmodellen, noe lavere i storhøyskole- modellen og helt marginale i nettverksmodellen.

Tabell 5.16. Vurdering av virkninger knyttet opp mot administrative kostnader

Modell	Flercampus	Storhøyskole	Nettverk	Prosess- og differensiering
Virkning	-	0/ -	0	-

5.3.4 *Personalmessige omstillingskostnader*

Som antydnet vil alle de fire modellene også kunne innebære betydelige personalmessige utfordringer, blant annet ved at ansatte må flyttes geografisk. De personlige kostnadene dette kan innebære for ansatte omtales under fordelingseffekter i kapittel 6, mens vi her behandler virksomhetenes kostnader.

For det første vil det påløpe kostnader i forbindelse med ansettelsesprosesser/ nyrekruttering og eventuell nødvendig opplæring av nyansatte. Vi har lagt til grunn at en stor andel av de ansatte ved studiesteder som skal legges ned eller spesialisere seg på andre fagområder, velger å flytte med. Likevel vil det nødvendigvis også være en del som takker nei til dette. I tilfeller hvor det er snakk om flytting over store distanser, kan kostnadene ved å anskaffe ny kompetanse på tilflyttingsstedet bli store og prosessen kan bli tidkrevende. Det er også en viss risiko for at man ikke greier å skaffe den nødvendige kompetansen på kort og mellomlang sikt.

Normalt sett vil man gjøre bruk av ulike typer personalpolitiske virkemidler (se boks 5.3. nedenfor). Ifølge Statskonsult (2007) kan nettopp denne typen kostnader ofte bli svært store. Statskonsults erfaringer er riktignok basert på utflyttinger fra Oslo, og i vårt tilfelle kan vi derfor anta et noe mer beskjedent omfang.

Boks 5.3. Personalpolitiske virkemidler i forbindelse med omstillinger:

De mest brukte virkemidlene i forbindelse med geografisk flytting av statlige virksomheter er:

- Ekstraordinære lønnstilskudd for særlig kritiske medarbeidere, mot at disse blir i stillingene sine inntil en gitt dato
- Pendlertilskudd
- Flyttegodtgjørelse⁵²
- Reisetid som del av arbeidstid
- Sluttvederlag
- Studiepermisjon/omskolering
- Bistand til å finne nye jobber
- Regler om fortrinnsrett og ventelønn⁵³ (aktuelt ved overtallighet og oppsigelser)

Utskiftninger av personalet vil videre kunne kreve *dobbel bemanning* i en periode (herunder eventuelle innleide vikarer), blant annet for å overføre kompetansen fra de som slutter til de som ansettes på det nye stedet. Slik kompetanseoverføring kan også innebære økte reisekostnader (mellom fra- og tilflyttingsstedet). På kort sikt, dersom kritiske enkeltpersoner slutter, vil man likevel se et tap i såkalt institusjonell ”hukommelse”, som følge av mangel på vedlikehold av nettverk, og/eller manglende kontinuitet i forskningen.

Normalt vil det også være behov for en rekke ”kulturbyggende” velferdstiltak, rettet mot alle ansatte, som har til hensikt å skape en positiv oppslutning om fusjonen. Motstanden fra deler av personalet vil naturlig nok kunne være sterk, og det kan være utfordrende å bygge en felles kultur på et nytt sted. En sammenslått institusjon kan blant annet finne det hensiktsmessig å etablere interne belønningsmekanismer som gir incentiver til samarbeid på tvers av tidligere selvstendige institusjoner.

Erfaringsmessig innebærer denne typen omstillinger også økte lønninger. For det første vil det være forventninger om en harmonisering av lønnsnivå mellom fagpersoner på samme fag som tidligere har vært tilsatt ved ulike institusjoner (slike harmoniseringer skjer ”alltid” oppover...). Videre kan det ved etablering av flere nivåer og enheter bli behov for flere i lederstillinger, mens ledere andre steder blir overflødige (samorganisering gir dobbelt ledelse), men får likevel beholde lønnsnivået. Ved flytting fra en mindre til en noe større by, kan det også være grunn til å anta at lønnsnivået er høyere på det nye stedet.

⁵² Ambjørnsen m.fl. (2003) anslo flyttegodtgjørelsen til 144 000 kroner per person (2003-kroner) for de personene som skulle velge å flytte med Konkurransetilsynet fra Oslo til Bergen.

⁵³ Siden dette ikke er betaling for ressursbruk, men kun en overføring, skal ventelønn strengt tatt ikke telle med som en kostnad i en samfunnsøkonomisk analyse. Skattefinansieringskostnaden, som settes til 20 prosent av beløpet, skal imidlertid telle med.

Vi legger til grunn at de personalmessige kostnadene *kan* bli nokså høye og langvarige, men det er knyttet betydelig usikkerhet til dette. Kostnadene vil være størst i flercampusmodellen, og dessuten større i storhøyskolemodellen enn i nettverksmodellen. I prosess- og differensieringsmodellen er omfanget av samlokalisering som nevnt usikkert, men gitt at det *kan* bli snakk om flyttinger over nokså store avstander i denne modellen (og dermed flere ansatte med spesialkompetanse som ikke flytter) legger vi til grunn moderate kostnader også her.

Tabell 5.17. Vurdering av virkninger knyttet opp mot personalmessige omstillingskostnader

Modell	Flercampus	Storhøyskole	Nettverk	Prosess- og differensiering
Virkning	- / - -	-	0/ -	-

5.3.5 Mulig størrelsesorden på investerings- og omstillingskostnader

Samlet sett kan vi konkludere med at investerings- og omstillingskostnadene kan bli store. Det vil trolig være behov for tilføring av betydelige ekstrabevilgninger til institusjonene i forbindelse med en slik prosess. For å gi en *antydning* om mulige kostnadsstørrelser, gjengir vi i boksen nedenfor noen eksempler fra andre liknende omstillinger.

Boks 5.4. Eksempler på investerings- og omstillingskostnader i forbindelse med geografisk flytting av statlige virksomheter

Eksempel 1 Husbanken

Husbanken flyttet fra Oslo til Drammen i 2006. Omstillingen omfattet 140 personer. Kostnader til materielle forhold (møbler, lokaler, flytting) samt personalkostnader, ble beregnet til 73 000 kroner per ansatt det første året. I tillegg tilkom noen personalkostnader andre året (Statskonsult, 2007).

Eksempel 2: Norsk Polarinstitutt

Norsk Polarinstitutt ble flyttet fra Oslo til Tromsø. Dette omfattet 100 stillinger. Flyttekostnadene ble beregnet til totalt 540 000 kroner per ansatt (2006-kroner). Kostnadene er særlig knyttet til nye lokaler (dublering i lang periode) samt personalbetingede kostnader (svært mange ansatte flyttet *ikke* med) (Statskonsult, 2007).

Eksempel 3: Konkurransetilsynet

Ambjørnsen m.fl. (2003) gjennomførte en forhåndsanalyse av de samfunnsøkonomiske kostnadene ved å flytte Konkurransetilsynet (ca. 100 ansatte) fra Oslo til Bergen i løpet av en treårsperiode. Man anslo at de samfunnsøkonomiske kostnadene av en slik flytting ville beløpe seg til ca. 440 mill. kroner (2003-kroner), herav engangskostnader på noe over 100 mill. kroner. Engangskostnadene omfatter nyetableringen i Bergen (søke etter lokaler, ny teknisk infrastruktur, utstyr og løs innredning) samt dobbel bemanning, nyansettelser, sluttpakker, flyttegodtgjørelser mv. Dette tilsier ca. 1 mill. kroner per ansatt.

Eksempel 4: Norges Veterinærhøgskole og Veterinærinstituttet

Dovre og TØI (2007) har gjennomført en analyse av tilknytning og lokalisering for NVH/ Veterinærinstituttet. Her utredet man to alternativer, samorganisering med UiO og/eller samorganisering med UMB og flytting til Ås. Totalt berøres nær 700 ansatte og 380 studenter.

Oslo-alternativet innebærer noe utvidelse og ombygging, mens Ås-alternativet innebærer helt nytt bygg. Samlet finner man at investeringskostnadene kommer på 823 mill. kroner i Oslo-alternativet og 1 690 mill. kroner i Ås-alternativet.⁵⁴ Ved å dividere på antall ansatte kan vi finne at dette blir henholdsvis ca. 1,18 mill. kroner og ca. 2,4 mill. kroner per ansatt.⁵⁵

⁵⁴ Forutsetning om utbygging fra dagens kapasitet på 60 studieplasser per kull til 90 studieplasser. Tallene er ekskl. skattekostnad.

⁵⁵ Det bør nevnes at det i ettertid har vært noe kritikk mot at Dovre og TØI i sine beregninger ikke tok hensyn til at man i Ås-alternativet fikk realisert en betydelig tomteverdi ved å selge bygget på Adamstuen i Oslo.

Selv om vi i denne analysen ikke tallfester noen kostnader, gjør vi for ordens skyld oppmerksom på at alle statsfinansielle kostnader bør multipliseres med 1,2 (dvs. et tillegg på 20 prosent) for å ivareta den såkalte **skattekostnaden**. Skattekostnaden er det samfunnsøkonomiske tapet ved å måtte finansiere et tiltak eller en reform ved å kreve inn skatter fra befolkningen. Skatten utgjør en kile mellom tilbyders og etterspørres pris (et godt eksempel er arbeidsmarkedet), og bidrar således til uheldige vridninger i ressursbruken (se Finansdepartementet (2005) for mer informasjon om skattekostnaden).

5.4 Varig økte kostnader

Også på lang sikt kan det påløpe økte kostnader, for selve institusjonene eller for andre. Vi omtaler aktuelle varige kostnadsvirkninger nedenfor. Sammenlignet med engangskostnadene antas disse likevel å være av noe mer begrenset betydning.

5.4.1 Økt lobbyvirksomhet mot KD og Stortinget

Dagens bevilgninger oppfattes av institusjonene som mer eller mindre ”mekaniske”, da de følger av resultater fra tidligere perioder og av basisbevilgningen i tidligere perioder (i stor grad en videreføring). Alle de fire modellene innebærer at man i en viss utstrekning beveger seg vekk fra dette og over mot større grad av politisk styring. Dette skjer primært ved innføring av flere strategiske komponenter i finansieringssystemet.

Faren ved dette er at institusjonene i større grad retter sin oppmerksomhet mot departement og Storting, i form av lobbyvirksomhet mot tildelende myndighet. Slik reduseres fokuset på å imøtekomme behov i samfunns- og næringsliv samt ønsker/etterspørsel fra studentene. Videre må vi anta at distriktspolitiske og andre ”ikke-faglige” spørsmål lett kan få et uoptimalt sterkt fokus relativt til fag og kvalitet. Særlig i reformprosessen, hvor myndighetene trolig vil ha en viss innvirkning på hvilke studiesteder som skal nedlegges og hvilke som ”får leve”, må man forvente et betydelig distriktspolitisk press. Dersom basiskomponenten skal kunne inneholde en eksplisitt kompensasjon for smådriftsulempen mv., vil også størrelsen på denne kunne bli et forhold som institusjonene vil forsøke å påvirke.

I alle modellene har vi antydnet behovet for mer strategisk baserte bevilgninger samt svakere incentiver i den formelbaserte delen av finansieringssystemet (særlig utdanningskomponenten). Dette øker altså faren for en utvikling mot mer lobbyvirksomhet. Vi mener det er grunn til å tro at dette problemet vil kunne bli særlig stort i prosess- og differensieringsmodellen. Dette fordi myndighetene her er tiltenkt å styre nokså aktivt på institusjonenes profiler, samtidig som dette i stor grad skal skje i dialog med institusjonene selv. De økonomiske incentivene som må gis for å oppnå en ønsket utvikling av profilene kan lett bli dominerende i styringsdialogen.

I forbindelse med storhøyskolemodellen kan nevnes en viss økt fare for at lobbyvirksomhet blir en del av premissene for statusendring fra høyskole til universitet. Det vil fortsatt ligge et akkrediteringssystem i bunn, men siden institusjonenes navn og oppgaver skal være nevnt i loven, kan det i fremtiden komme til å bli oppfattet som viktig også å påvirke lovgiver. I nettverksmodellen vil myndighetene stå overfor et større antall aktører som hver kommer til hovedstaden med sine særinteresser.

Samlet sett antar vi likevel ikke at lobbyisme vil bli et *betydelig* problem sammenlignet med i dag, med unntak av i prosess- og differensieringsmodellen.

Tabell 5.18. Vurdering av virkninger knyttet opp mot lobbyvirksomhet

Modell	Flercampus	Storhøyskole	Nettverk	Prosess- og differensiering
Virkning	-	-	-	- - -

5.4.2 Redusert konkurransepress – redusert effektivitet i sektoren

Det vil alltid være et grunnleggende spenningsforhold mellom samarbeid på den ene siden og konkurranse på den andre. Samarbeid og styrt arbeidsdeling mellom institusjonene har mange fordeler, og dette er da også et hovedtema på nyttesiden i analysen. Samtidig er det også bred enighet om at konkurranse mellom UH-institusjonene kan føre til både bedre tjenester og bedre ressursutnyttelse.

Generelt vil det være slik at mange, konkurrerende institusjoner, som står fritt til å opprette og nedlegge studietilbud, i kombinasjon med fritt brukervalg (studentene velger selv hvor de vil studere) og sterk grad av resultatbasert finansieringssystem, gir gode forutsetninger for effektiv drift og resultatoppnåelse.⁵⁶

Konkurransепress gjør at institusjonene vil vurdere mer kritisk hvilken faglig profil og hvilke satsningsområder de skal legge opp til, og de vil i større grad bestrebe seg på å lage studieprogrammer med et innhold og en bruk av læringsmetoder og lærekrefter som studentene ("kundene") oppfatter som god kvalitet.

Når det gjelder konkurransen på landsdelsnivå, vil alle de tre første strukturmodellene innebære en viss svekkelse. (Prosess- og differensieringsmodellen kan også ha en slik effekt på landsdelsnivå, men det er mer usikkert.) En samordning av studietilbudet i landsdelen vil i teorien dempe presset om å produsere effektivt, tiltrekke seg flere studenter, få studentene raskere igjennom studieløpet mv. Særlig gjelder dette flercampusmodellen, hvor man fullstendig fjerner konkurransen internt i landsdelene. I praksis kan man nok si at det fortsatt vil være en del intern "konkurranse" mellom de ulike instituttene og avdelingene, som tross alt kjemper om fordelingen av landsdelens budsjettmidler. Men et sterkt styre som ser landsdelens tilbud i sammenheng, vil likevel koordinere de enkelte enhetenes aktiviteter, hvorav man så langt det er mulig fjerner dupliserte tilbud.⁵⁷ Den gjenværende konkurransen om studenter vil således kun dreie seg om gruppen av de mest mobile studentene som er indifferente med hensyn til hvilken landsdel de vil studere i. Dette kan typisk være studenter på lukkede studier som medisin, journalistikk mv.

På nasjonalt nivå er det imidlertid prosess- og differensieringsmodellen som kan få den mest uheldige innvirkningen på konkurransen, særlig når det gjelder studietilbudet innenfor samme fagprofil. De tre første modellene kan derimot antas å føre til en viss styrking av konkurransen på nasjonalt nivå (dvs. mellom landsdelene). Dette blant annet ved at det blir lettere for en stor institusjon å etablere nye studier som krever en kritisk masse.

Alle modellene, kanskje særlig prosess- og differensieringsmodellen, vil gi muligheter for deltakelse på det internasjonale utdanningsmarkedet på en helt annen måte enn i dag. Her kan en altså si at konkurransen styrkes. Dette er særlig sentralt på forskningssiden, men også på utdanningssiden vil det ha en betydning å kunne tiltrekke seg de beste studentene fra utlandet.

Det kan nevnes som et selvstendig argument, som gjelder alle modellene, at dersom styrken på incentivene i finansieringssystemet dempes (spesielt: stykkprisene i utdanningskomponenten reduseres), vil konkurransepresset dempes. Da det delvis resultatbaserte finansieringssystemet ble innført i 2002 skulle det vise seg å medføre en sterk økning i antall studietilbud. I tillegg synes omfanget av markedsføring og informasjon ut til studentene å ha økt, noe som reduserer studentenes søkekostnader. Det er naturlig å slutte at dette i noen grad skyldtes de sterke incentivene institusjonene fikk til å produsere flere studiepoeng.

I tillegg til at konkurransen mellom de statlige institusjonene dempes, kan en også tenke seg at strukturendringene vil medføre økte etableringsbarrierer overfor private og eventuelle utenlandske konkurrenter.

Ut fra teorien om fusjoner vet vi at dempet konkurranse også kan svekke de fusjonerende partenes incentiver til faktisk å realisere identifiserte stor- og samdriftsfordeler, siden presset om å ha effektiv ressursbruk ikke lenger er så sterkt. I verste fall kan potensielle gevinster gå med til å likevel opprettholde unødvendig duplisering av tjenester, bygge opp unødige byråkratiske strukturer, øke lederlønningene eller benyttes til ren slakk og "sløsing". Vi tror likevel ikke faren for dette er veldig stor, all den tid det fortsatt vil være

⁵⁶ Bruken av incentiver og forhåpningene om bedre måloppnåelse må selvsagt også veies opp mot den økte risikoen som blir påført institusjonene, samt eventuelle uheldige virkninger knyttet til selve indikatorene (lite treffsikre, fare for strategiske tilpasninger, incentivene stimulerer mer til produksjon enn kvalitet mv).

⁵⁷ I virkeligheten vil nok en sammenslått institusjon finne det optimalt å fortsette å tilby studier som lærerutdanning, sykepleierutdanning mv., ved flere enn ett studiested innenfor landsdelen. Således forsvinner ikke konkurransen fullstendig. Man kan likevel tenke seg at en tettere koordinering vil medføre at de aktuelle studiestedene "deler kundene mellom seg" gjennom differensiering, for eksempel ved at to studiesteder som tilbyr lærerutdanning spesialiserte seg på henholdsvis førskolelærer- og allmennlærerutdanning.

konkurranse mellom landsdelene om bevilgninger, og departementet tross alt (på sikt) vil forvente å se visse økonomiske resultater av sammenslåingene.

Samlet sett vurderer vi virkningen knyttet til redusert konkurransepress som negativ, men kun med nokså svak styrke. Effekten er størst i flercampus- og prosess- og differensieringsmodellen.

Tabell 5.19. Vurdering av virkninger knyttet opp mot redusert konkurransepress

Modell	Flercampus	Storhøyskole	Nettverk	Prosess- og differensiering
Virkning	-	0/ -	0	-

5.4.3 Redusert institusjonell frihet

Alle modellene innebærer et økt innslag av nasjonal styring i forhold til dagens situasjon. Det handler ikke om detaljstyring, men likevel noe mer konkrete føringer og strategiske innslag fra departementets side. I flercampusmodellen og storhøyskolemodellen forventer vi ikke at dette vil oppfattes som et særlig merkbart inngrep i institusjonenes autonomi. Her vil de sammenslåtte institusjonene ha store frihetsgrader med hensyn til hvordan kravene skal innfris, og det vil i liten grad begrense deres mulighet til å utvikle egne strategier.

Dersom nettverksmodellen velges, må man imidlertid påregne at institusjonene vil kunne oppleve myndighetenes økte styring som et inngrep i deres institusjonelle frihet. Dette fordi spenningsforholdet mellom behovene for å sikre nasjonal styring mot felles mål og det å sikre fleksibilitet og handlingsrom for den enkelte institusjon blir nokså tydelig.

Når det gjelder prosess- og differensieringsmodellen er det mer usikkert hva myndighetenes styring vil innebære. Tanken er at institusjonene selv skal ha stor innvirkning på utviklingen av sin profil og dermed valget av fagområder og aktiviteter. Det kan likevel tenkes at departementet etter hvert ser seg nødt til å ta et sterkt grep om dette. Faren for dette gjør at vi legger til grunn en viss negativ effekt.

Tabell 5.20. Vurdering av virkninger knyttet opp mot redusert institusjonell frihet

Modell	Flercampus	Storhøyskole	Nettverk	Prosess- og differensiering
Virkning	0	0	-	-

5.4.4 Kostnader til forskerskoler og kompetanseutvikling

Som del av reformen vil utvalget foreslå en satsning på forskerskoler, samt en kompetanseutviklingspakke for profesjonsutdanningene. Den siste er anslått til å utgjøre ca. 50-100 mill. kroner årlig i fem år, uavhengig av strukturmodell. Også forskerskolene krever særskilte bevilgninger. Her er omfanget på sikt noe uklart, men er foreløpig anslått til 300 mill. kroner per år etter en opptappingsperiode på om lag 2-3 år. I flercampusmodellen kan en også se for seg at det blir nødvendig med en ytterligere styrking av kompetansen og FoU-virksomheten i de tidligere høyskolene, for at disse i det hele tatt skal tilfredsstillende gjeldende krav (for eksempel dersom de skal overta et mastergradstilbud som universitetet tidligere har hatt innenfor et profesjonsfag). Det skal etableres Sentre for fremragende undervisning (SFU-er) anslått til 50-100 mill. kroner per år, og en generell varig bevilgningsøkning til forskning om høyere utdanning med 10 mill. kroner årlig. I tillegg skal SFF-er og andre forskningsmiljøer utbedres, hvilket vil kreve ytterligere ressurser (hittil ikke tallfestet).

Videre vil det bli nødvendig med visse kompetansetiltak rettet mot nyansatte, som følge av at man mister verdifull kompetanse med de medarbeiderne som forsvinner. Man må også påregne visse opplæringstiltak for de administrativt ansatte, da det vil knyttes større kompetansekrav til å utvikle og forvalte de administrative systemene i en stor, sammenslått institusjon sammenlignet med en liten.

Samlet sett vurderes denne typen kostnader å kunne bli nokså høye, og dette gjelder i alle modellene siden flere av tiltakene som foreslås gjelder uavhengig av strukturmodell. Nedenfor følger den kvalitative vurderingen av tiltakene.

Tabell 5.21. Vurdering av virkninger knyttet opp mot forskerskoler og kompetanseutvikling

Modell	Flercampus	Storhøyskole	Nettverk	Prosess- og differensiering
Virkning	--	--	--	--

5.4.5 Oppsummering kostnadsvirkninger

I tabell 5.22 nedenfor oppsummeres alle kostnadsvirkningene som er omtalt for de fire modellene. Generelt er det investerings- og omstillingskostnadene som kan bli betydelige, men på sikt kan det også bli et problem at lobbyvirksomheten mot bevilgende myndighet blir mer omfattende, og muligens at konkurransepresset i utdanningsmarkedene svekkes.

I likhet med hva som var tilfellet på nyttesiden, er et generelt bilde at virkningene er nokså like i de tre første modellene, bare sterkest i flercampusmodellen, noe svakere i storhøyskolemodellen, og svakest i nettverksmodellen. Et unntak er virkningen ”reduisert institusjonell frihet”, som vil oppleves sterkere i nettverksmodellen enn i de andre. For prosess- og differensieringsmodellen har vi lagt til grunn noe mer moderate investerings- og omstillingskostnader, siden omfanget av samlokalisering ikke nødvendigvis blir stort i denne modellen. Derimot antar vi at lobbyvirksomheten kan bli langt mer omfattende enn i de andre modellene, og i likhet med nettverksmodellen kan institusjonene komme til å oppleve en svekkelse av sin autonomi.

Tabell 5.22. Oppsummering av kostnadsvirkninger. Sammenlignet med basisalternativet.

Modell	Flercampus	Storhøyskole	Nettverk	Prosess- og differensiering
Investerings- og omstillingskostnader				
• Fysisk infrastruktur	-- / ---	--	-	-
• Administrative kostnader	-	0/ -	0	-
• Personalmessige omstillingskostnader	- / --	-	0/ -	-
Varig økte kostnader				
• Forskerskoler og kompetanseutvikling	--	--	--	--
• Økt lobbyvirksomhet	-	-	-	---
• Redusert konkurransepress	-	0/ -	0	-
• Redusert institusjonell frihet	0	0	-	-

6. Vurdering av usikkerhet og fordelingsvirkninger

I dette kapitlet drøftes virkninger som det knytter seg usikkerhet til, samt at vi peker på spesielle fordelingsvirkninger i de ulike modellene, jf. trinn 5 i en samfunnsøkonomisk analyse. Med usikkerhet menes at det er en viss sannsynlighet for at nytte- eller kostnadsvirkninger kan slå ut helt annerledes enn det vi har lagt til grunn i foregående kapittel. Vi ser særskilt på endringer som medfører *mindre gunstige* resultater. Med fordelingsvirkninger mener vi visse grupper som kan komme særlig dårlig ut, uavhengig av om reformen som helhet skulle anses å være samfunnsøkonomisk lønnsom.

Både usikkerhet og fordelingsvirkninger er sentrale elementer i en samfunnsøkonomisk analyse. Dersom slike forhold varierer betydelig mellom modellene, kan dette ha innvirkning på hvordan beslutningstaker vurderer modellene opp mot hverandre. I tillegg er det viktig å være klar over risiko og ugunstige fordelingsvirkninger fordi det gir grunnlag for å vurdere henholdsvis risikoreduerende tiltak og kompenserende tiltak overfor enkeltgrupper, i forbindelse med implementering av reformen.

6.1 Vurdering av usikkerhetsfaktorer i analysen

I det følgende vil vi omtale, og vurdere betydningen av, følgende usikkerhetsfaktorer:

- Enkeltinstitusjoner får ikke partnere
- Fare for omfordeling blant forskningsmiljøer – toppmiljøene svekkes
- Usikkerhet knyttet til investeringskostnadene
- Sterk reformmotstand – skaper problemer for gjennomføring av reform
- Kompetanseflukt I – få ansatte vil flytte med
- Kompetanseflukt II – de beste høyskoleansatte slutter
- Kulturforskjeller vanskeliggjør integrasjon
- Fokus på kostnadseffektivitet kan gi lavere kvalitet
- Fare for forverret tendens til rangordning mellom institusjonene
- Styringsproblemer og manglende beslutningsdyktighet
- Små fagmiljøer forsvinner i mengden

Hver usikkerhetsfaktor vil bli klassifisert som lav, moderat, høy eller kritisk, i alle de tre modellene, jf. inndeling som anbefales i SSØ (2006). Desto større risiko, desto viktigere vil det være å følge opp med risikoreduerende tiltak, jf. avsnitt 6.2.

Enkeltinstitusjoner får ikke partnere

Alle nyttevirkningene som er lagt til grunn i kapittel 5 er sterkt avhengige av at de antatte sammenslåingene og alliansene faktisk finner sted. I flercampusmodellen og storhøyskolemodellen er det nokså klart hvilke institusjoner som skal fusjonere. Selv om det kan være motstand mot dette blant enkelte grupper, er rammebetingelsene gitt, og man kan tenke seg at departementet bestemmer at statsfinansieringen eventuelt opphører dersom fusjonene ikke finner sted.

Også i nettverksmodellen er det gitt at nettverket skal etableres på landsdelsnivå. Her vil de geografiske grensene imidlertid kunne være noe mer fleksible, og et ekstremt scenario kan være at institusjoner som befinner seg på eller ved en slik grense ikke er ønsket i noen av nettverkene. Mer alvorlig er at et minstekrav til antall studenter per studiested kan innebære at små institusjoner blir nødt til å ta initiativ til en formell fusjon med andre for å tilfredsstille kravet. For eksempel vil et minstekrav om 1 500 studenter per studiested innebære at fire høyskoler (og seks vitenskapelige høyskoler/ kunsthøyskoler) faller under kravet selv om de kun har ett studiested. Såfremt man ikke legger til grunn en *plikt* for større institusjoner til å ta imot disse, kan situasjonen bli at fusjon ikke oppnås og den lille institusjonen må legges ned.

Nettopp denne risikoen er *enda større* i prosess- og differensieringsmodellen: her setter myndighetene i tillegg et minstekrav til antall studieplasser ved hele institusjonen. Avhengig av hvor høyt dette kravet settes, kan resultatet bli at et betydelig antall institusjoner må se seg om etter fusjonspartnere (et minstekrav på 4 000 studenter vil for eksempel berøre 27 institusjoner, jf. avsnitt 3.5). I tillegg er det i denne modellen ikke

gitt hvem som skal være mottagende institusjon, siden hele Norge er mulighetsrom. Dermed er det en reell fare for at ingen føler ansvar for å fusjonere med slike institusjoner.

Tabell 6.1. Vurdering av risikoen ”enkeltinstitusjoner får ikke partnere”

Modell	Flercampus	Storhøyskole	Nettverk	Prosess- og differensiering
Risiko	Lav	Lav	Moderat	Kritisk

Fare for omfordeling blant forskningsmiljøer – toppmiljøene svekkes

Denne risikoen er særlig knyttet til nyttevirkningen ”bedre konkurranseevne internasjonalt”. Vi har lagt til grunn at man ved større, sterkere og eventuelt mer tverrfaglige forskningsmiljøer vil greie å styrke de norske institusjonenes konkurranseevne internasjonalt. Det er imidlertid også en fare for at sterkere integrasjon mellom miljøer av ulik faglig kvalitet kan føre til at ressurser og forskningstid omfordeler internt, med den følge at satsningen på toppmiljøene stagnerer.

Dette kan bli situasjonen dersom det oppstår sterke forventninger, både fra de fusjonerende enhetene og fra myndighetenes side, om at reformen skal føre til en sterk satsning på de svakeste miljøene – *samtidig* som en slik satsning ikke fullfinansieres av ekstramidler i forbindelse med fusjonen. Sannsynligheten for at de små enhetene og deres støttespillere greier å presse frem en slik omfordeling, avhenger blant annet av styresammensetningen i de sammenslåtte institusjonene. Et forhold som muligens motvirker denne risikoen noe, er at dagens universiteter i lys av sin størrelse trolig vil få en nokså betydelig rolle i styrene.⁵⁸

Dersom basiskomponenten blir dekomponert og fordelt ut fra blant annet antall ansatte med førstekompetanse, kan dette i tillegg gi styret ved den sammenslåtte institusjonen egne incentiver til å satse midler på kompetansehevede tiltak blant de svakeste miljøene.

Særlig på forskningssiden (grunnforskning) kan dette medføre at de fremste forskerne og forskningsmiljøene, typisk ved universitetene, mister omdømme og faller på internasjonale rankinger. Slik vil deres mulighet til å delta i fremste rekke internasjonalt faktisk *reduseres*. Det er primært i flercampusmodellen at denne risikoen er stor. Også i storhøyskolemodellen vil det kunne skje en viss omfordeling innad ved storhøyskolen, som de beste høyskolemiljøene taper på. I nettverksmodellen vil derimot den enkelte institusjons satsning på egne toppmiljøer i liten grad endres. I prosess- og differensieringsmodellen, hvor fusjonspartnere velger hverandre frivillig, bør man forvente at miljøene er nokså jevnbyrdige i utgangspunktet. I motsatt fall er det sannsynlig at institusjonene med de beste fagmiljøene stiller betingelser om at satsningen på disse må vedlikeholdes. På lengre sikt kan en imidlertid ikke se bort fra en viss nivellering også i denne modellen.

Tabell 6.2. Vurdering av risikoen ”omfordeling blant forskningsmiljøer – toppmiljøene svekkes”

Modell	Flercampus	Storhøyskole	Nettverk	Prosess- og differensiering
Risiko	Høy	Moderat	Lav	Moderat

Usikkerhet knyttet til investeringskostnadene

En sentral virkning på kostnadssiden i denne analysen er som vi har sett kostnadene knyttet til investering og oppgradering av fysisk infrastruktur ved samlokalisering. De endelige kostnadene til dette vil være svært usikre. Dette skyldes først og fremst at omfanget av reformen, herunder omfanget av samlokalisering, foreløpig er ukjent (dersom omfanget blir stort er det også en risiko knyttet til hvorvidt det i det hele tatt er mulig å bygge ut på en gang). I tillegg vil det være betydelig usikkerhet knyttet til selve byggekostnadene. Det siste er i stor grad avhengig av konjunktorene på det tidspunktet reformen er et faktum. Dersom man eksempelvis legger til grunn en nybyggkostnad på 30 000 kr per kvm i utgangspunktet, og denne skulle vise seg å bli 10 prosent høyere, har dette naturlig nok stor betydning med det byggevolumet man her trolig snakker om.

⁵⁸ Faktisk kunne en kanskje argumentere for at det også eksisterer en risiko for det motsatte, nemlig at store, sammenslåtte institusjoner spisser sine satsninger internasjonalt, på bekostning av de mer middelmådige fagmiljøene, som da blir liggende stadig lengre etter.

Et forhold som forsterker denne risikoen, er det faktum at store deler av reformen må anses som irreversibel på kort sikt når de bygningsmessige omstillingene først er gjennomført, fordi påløpte kostnader da vanskelig vil reverseres. Dette øker sårbarheten i forhold til om det skulle vise seg at denne typen reform er lite virkningsfull for å oppnå de ønskede gevinstene, eventuelt at den politiske viljen endres i retning av å ønske seg tilbake til sterkere desentralisering.

Siden omfanget av fysiske omstillinger er forutsatt særlig store i flercampusmodellen og i noen grad i storhøyskolemodellen, setter vi også risikoen knyttet til de samlede investeringskostnadene i tråd med dette.

Tabell 6.3. Vurdering av risiko knyttet til investeringskostnadene

Modell	Flercampus	Storhøyskole	Nettverk	Prosess- og differensiering
Risiko	Kritisk	Høy	Moderat	Høy/moderat

Sterk reformmotstand skaper problemer for gjennomføring av reformen

Et annet forhold det er vanskelig å forutse, men som i betydelig grad vil påvirke både gjennomførbarheten av reformen og når og hvor store gevinster som kan tas ut, er dersom det skulle utvikle seg en betydelig og langvarig motstand mot reformen. I verste fall kan en tenke seg at denne tar form av sabotasje, trenering og forsøk på omkamp, også etter at en endelig beslutning er tatt.

Slik motstand kan komme fra institusjoner som ikke ønsker å delta i fusjonen/nettverket, eventuelt med støtte fra lokale myndigheter og næringsliv, eller fra interne enheter eller grupper av ansatte ved enkeltinstitusjoner. Ett scenario er at man får en debatt hvor faglige og kostnadsmessige hensyn står mot andre hensyn, la oss si lokalpolitiske. I tillegg kan de små institusjonene være sterkt imot en svekkelse av deres autonome posisjon. Reformmotstanden vil nødvendigvis ventes å variere mellom landsdelene og institusjonene. Noen har allerede begynt å leke med tanken på fusjon på frivillig basis, mens for andre er dette helt fremmed.

I flercampusmodellen har utvalget antydnet en institusjonsstruktur hvor nylig erklærte universiteter slås sammen med andre, mens de to landsdelene som i dag ikke har eget universitet om nødvendig vil kunne få friske midler til å utvikle dette. Det er lett å se for seg at det kan bli motstand mot dette. Her finnes det imidlertid også andre alternative varianter med hensyn til struktur, og vi anser det som svært viktig at myndighetene søker å finne løsninger som kan få en best mulig oppslutning om reformen. I tillegg er det i denne modellen fare for motstand fra grupper ved universitetene, som frykter at stordelen av ressursene på kort og mellomlang sikt vil gå til å bygge opp høyskolenes faglige nivå, på bekostning av utviklingen av universitetenes forskning.

I storhøyskolemodellen er det spesielt en fare for at det kan bli en dragkamp om lokalisering av hovedsetet for storhøyskolene, som i verste fall vil overskygge arbeidet med integreringen for øvrig. I nettverksmodellen beholder institusjonene derimot sin autonomi, og således er faren for alvorlig motstand mot reformen mye lavere. På den annen side vil man i de to første modellene over tid presses til å håndtere de spenningene som er der, etter hvert som strukturgrepene blir realisert. I nettverksmodellen kan man derimot risikere konstante dragkamper som ødelegger muligheten for arbeidsdeling og samarbeid, også på lengre sikt.

I prosess- og differensieringsmodellen skal fusjonene i utgangspunktet være frivillige, men det er lett å tenke seg at enkelte institusjoner vil stå overfor begrensede muligheter. I tillegg vil det også her kunne være betydelig motstand mot at egen institusjon skal oppgi sin selvstendighet, og det kan bli dragkamp om hvor minstekravet til antall studieplasser per institusjon skal settes og hvem som eventuelt skal få unntak fra kravet.

Det bør også nevnes at sektoren kan være preget av generell reformtretthet, noe som naturlig nok vil kunne påvirke oppslutningen. Videre har det skjedd en viss nedbygging av kollegiale organer på avdelings- og instituttnivå i senere tid, og enkelte vil hevde at dette medfører økt fare for at vedtak ikke blir tilstrekkelig

forankret i organisasjonen. Generelt vil det være avgjørende å forankre denne typen vedtak i organisasjonene, også ved institusjoner som har ansatt ledelse.

En tilknyttet risikofaktor er i hvilken grad reformen oppnår politisk støtte. Ved sterk politisk enighet, kan en beslutning om reformen tas raskt, slik at usikkerhet oppløses og videre motstand anses som nytteløst. Man kan da raskt komme i gang med det konstruktive arbeidet. Hvis man derimot ser en reform som bærer preg av å "tvinges igjennom" og hvor det kan ligge an til omkamp også på politisk nivå, er det langt mindre sannsynlig at gevinstene kan oppnås raskt.

Tabell 6.4. Vurdering av risikoen "sterk reformmotstand"

Modell	Flercampus	Storhøyskole	Nettverk	Prosess- og differensiering
Risiko	Kritisk	Høy	Lav	Høy/Moderat

Kompetanseflukt I – få ansatte vil flytte med

Alle modellene kan innebære et visst omfang av nedleggelse og flytting av ansatte og fagområder, spesielt dersom man legger grunn at myndighetene setter en minstestørrelse på studiesteder. Vi har lagt til grunn at en stor andel av de ansatte vil flytte med dersom arbeidsstedet flyttes, sammenlignet med det man har erfart ved tidligere statlige flytteprosesser. Dette skyldes at de alternative jobbmulighetene på stedet typisk vil være små. Det er imidlertid usikkerhet om dette, da man har lite erfaringsdata. Det vil blant annet også avhenge av konjunktursituasjonen på det tidspunktet flyttingen blir et faktum. I tillegg kan det være usikkert hvor stort behovet for lønnsøkninger og andre personalpolitiske virkemidler vil være for å få folk til å flytte, og dermed blir også usikkerheten om de personalmessige omstillingskostnadene stor.

Når det gjelder prosess- og differensieringsmodellen er det dessuten ikke gitt at flytting kun innebærer moderate geografiske avstander. Dersom en institusjon i Nord-Norge og en i Sør-Norge skulle finne sammen ut fra profilvalg, og en eller begge har under 1 500 studenter, vil de bli nødt til å samlokalisere. Det er da lite sannsynlig at flertallet av de ansatte følger med.

Faren dersom få ansatte flytter med, er at institusjonene på kort sikt kan få store problemer med å skaffe den nødvendige kompetansen gjennom nyansettelser. Dersom man ikke får opprettholdt en viss kontinuitet i forskning og utdanningsvirksomheten, kan institusjonen miste verdifull kompetanse og resultatet kan bli både dårligere forskning og et dårligere tilbud til studentene. Dette må betraktes som en betydningsfull risiko, da kompetanse og kvalitet på arbeidet nettopp er ment å være de mest sentrale gevinstene med reformen. Vi vurderer denne risikoen til å være moderat i nettverksmodellen, siden denne trolig vil innebære kun et begrenset omfang av fysiske flyttinger, og høy i de øvrige modellene.

Tabell 6.5. Vurdering av risikoen "kompetanseflukt I"

Modell	Flercampus	Storhøyskole	Nettverk	Prosess- og differensiering
Risiko	Høy	Høy	Moderat	Høy

Kompetanseflukt II – de beste høyskoleansatte slutter

Flere større høyskoler har i dag store ambisjoner om å endre status til universitet. Dette må antas å være en viktig motivasjonsfaktor i det daglige arbeidet for mange av de ansatte. Spesielt gjelder dette den voksende andelen som har doktorgradsutdanning og som kanskje særlig bidrar til å løfte forskningen ved høyskolene og sørge for at kravene om forskningsbasert undervisning tilfredsstilles.

Her ligger en særskilt risiko knyttet til storhøyskolemodellen. Modellen er i prinsippet ment å snu høyskolenes akademiske drift, og mulighetene til å bli universitet skal formelt sett begrenses. Dette kan åpenbart føre til betydelig skuffelse i mange høyskolemiljøer, men det er svært usikkert hvordan de deretter vil tilpasse seg. Ett scenario som kan bli en realitet, er at en betydelig andel av de beste forskerne ved høyskolene i løpet av nokså kort tid vil søke seg vekk. Dette fordi de ser større muligheter for interessante arbeidsoppgaver ved universitetene, forskningsinstituttene eller andre steder. Muligheten til å utvikle og styrke profesjonsfagene, som er en viktig målsetting, kan på denne måten forringes.

Denne risikofaktoren anses nokså høy i storhøyskolemodellen, men i de andre modellene antar vi ingen forskjell fra basisalternativet.

Tabell 6.6. Vurdering av risikoen ”kompetanseflukt II”

Modell	Flercampus	Storhøyskole	Nettverk	Prosess- og differensiering
Risiko	Lav	Høy/Moderat	Lav	Lav

Kulturforskjeller vanskeliggjør integrasjon

Ved drøfting av nyttevirkningene knyttet til bedre forskning har vi lagt til grunn at man i alle modellene vil greie å oppnå en viss gevinst i form av faglig stordrift og tverrfaglighet, særlig dersom miljøene også samlokaliseres.

Det er imidlertid en viss fare for at kulturforskjeller kan være en avgjørende barriere for realisering av slikt samarbeid, herunder spenningen mellom akademiske og yrkesorienterte normer for faglig arbeid. Dersom man forsøker å integrere mange og svært ulike miljøer, kan det dessuten oppstå både kommunikasjonsproblemer og konflikter. Dette gjelder i alle modellene, men risikoen er særlig til stede i flercampusmodellen, blant annet fordi det er her vi har lagt til grunn størst gevinst. I storhøyskolemodellen er de kulturelle barrierene mindre, og følgelig ventes prosessen å gå lettere, siden universitetene ikke involveres. Også i prosess- og differensieringsmodellen forventer vi at de fusjonerende institusjonene langt på vei vil dele en felles kultur.

Tidligere studier har vist at i tilfeller der organisasjonskultur og tradisjoner er svært ulike, er sannsynligheten for at nye og fruktbare samarbeidskonstellasjoner skal oppstå, atskillig mindre enn i de tilfeller ulike utdanninger deler et felles sett av normer og verdier. På den annen side var mange (blant annet distriktshøyskolene) svært skeptiske til høyskolereformen i 1994 nettopp på grunn av faren for kulturforskjeller, noe som har vist seg å gå relativt greit. Dagens institusjoner har dessuten i mange tilfeller betydelige kulturforskjeller internt allerede. Samlet sett legger vi derfor til grunn kun en moderat risiko i flercampusmodellen og lav risiko i de tre andre modellene.

Tabell 6.7. Vurdering av risikoen ”kulturforskjeller vanskeliggjør integrasjon”

Modell	Flercampus	Storhøyskole	Nettverk	Prosess- og differensiering
Risiko	Moderat	Lav	Lav	Lav

Fokus på kostnadseffektivitet gir lavere kvalitet

Fra utvalget side påpekes det at reformen *ikke* primært er motivert ut fra økonomiske hensyn, og det er ikke lagt til grunn at eventuelle kostnadsbesparelser skal trekkes inn i form av lavere budsjettmidler. Det er likevel ikke utenkelig at det ved noen av institusjonene kan oppstå et sterkt fokus på å ta ut alle potensielle kostnadsgevinster, eksempelvis for å skaffe midler til andre strategiske satsningsområder.

Faren ved dette er at både utdanningstilbudet og de administrative tjenestene til studenter og ansatte kan få en forringet kvalitet. For eksempel kan man tenke seg at institusjonene i større grad satser på forelesningsformen enn andre læringsformer, også hvor dette ikke er ideelt, og at dette går på bekostning av læring som en studentaktiv prosess. Vi har tidligere også nevnt faren for at de administrative tjenestene vil kunne oppfattes som mer byråkratiske og mindre umiddelbart tilgjengelige. Disse risikofaktorene er særlig til stede i flercampusmodellen og i storhøyskolemodellen, hvor mulighetene til å ta ut kostnadsgevinster er størst.

Tabell 6.8. Vurdering av risikoen ”fokus på kostnadseffektivitet gir lavere kvalitet”

Modell	Flercampus	Storhøyskole	Nettverk	Prosess- og differensiering
Risiko	Moderat/Lav	Moderat/Lav	Lav	Lav

Fare for forverret tendens til rangordning mellom institusjonene

I dag eksisterer det en klar rangordning mellom universiteter og høyskoler, hvor det anses som mer høyverdig (og muligens mer finansielt attraktivt) å inneha universitetsstatus. Alle modellene, men særlig prosess- og differensieringsmodellen og storhøyskolemodellen, er ment å forsøke å demme opp for de uheldige konvergenstendensene man ser konturene av i dag.

Det er imidlertid også en viss risiko for at det kan gå motsatt vei. For det første er det enkelte faktorer som tilsier at akademiseringstendensene forverres og at profesjonsfagene kan tape enda mer enn i basisalternativet. Dette gjelder særlig i storhøyskolemodellen, hvor storhøyskolene som tidligere nevnt vil kunne få *sterkere* universitetsambisjoner enn før, siden størrelsen gjør det mer realistisk å virkeliggjøre dem. Også i flercampusmodellen vil man kunne få en intern rangordning, hvor de enhetene som har ansvar for master- og doktorgradsutdanninger har høyere status enn de øvrige. I alle modellene vil dessuten det faktum at man vurderer å la ansatte med førstekompetanse bli bestemmende for finansieringen, i seg selv innebære en risiko for økt akademisering.

For det andre er det en risiko for at man på lengre sikt skaper en *ny* type rangordning, nemlig mellom de ulike profilene. Dette gjelder spesielt for prosess- og differensieringsmodellen. Som nevnt vil KD ha en sentral rolle når det gjelder utvikling og styring av profilene, og finansieringssystemet vil være et viktig virkemiddel. Vi kan heller ikke se bort fra at departementet vil finne det hensiktsmessig å etablere et fast sett av profiler (kategorier), med eksplisitte kjennetegn og gitte krav knyttet til seg. Selv om det ikke er hensikten, kan det bli svært vanskelig å forhindre at enkelte typer profiler fremstår som mer økonomisk fordelaktige enn andre, og dette kan medføre en drift mot nettopp disse profilene.

Tabell 6.9. Vurdering av risikoen ”forverret tendens til rangordning”

Modell	Flercampus	Storhøyskole	Nettverk	Prosess- og differensiering
Risiko	Lav/Moderat	Moderat	Lav/Moderat	Høy/Moderat

Fare for styringsproblemer og manglende beslutningsdyktighet

Vi har lagt til grunn ”bedre styring” som en av nyttevirkningene, men antydnet at man ikke må undervurdere utfordringene ved å lede store, sammenslåtte institusjoner som kan inneholde en rekke interne spenninger og med aktører som kanskje var imot fusjonen i utgangspunktet.

Her ligger også en reell fare for mislykket styring som sådan. Selv om både flercampusmodellen og storhøyskolemodellen i utgangspunktet har relativt gode forutsetninger for effektiv arbeidsdeling og beslutningsdyktighet (kun ett styre per sammenslått institusjon), vil spenninger som tidligere var synlige kun på nasjonalt nivå, nå kunne blir det også internt i den samarbeidende landsdelen. Dette kan gi seg utslag i konflikter i forbindelse med spørsmålet om arbeidsdeling, nedleggelser av studiesteder, tildeling av ressurser til forskning mv.

De underliggende risikofaktorene er blant annet knyttet til hvordan styret blir sammensatt, herunder om det vil være et sterkt styre med reell styringskraft, grad av kontinuitet i styret og dets prioriteringer over tid mv. En kunne også tenke seg at miljøene på enkelte områder blir så store at man ikke greier å organisere og styre dem godt nok.

Når det gjelder nettverksmodellen, vil risikoen være knyttet til om man i det hele tatt vil få gjennomført noen form for samordning og spesialisering, all den tid institusjonene er autonome og finansiert hver for seg. Vi har imidlertid heller ikke lagt til grunn særlig sterke nyttevirkinger knyttet til denne modellen, og den tilhørende risikoen for å ikke oppnå gevinstene er dermed liten.

I prosess- og differensieringsmodellen ligger styringsutfordringene kanskje særlig hos departementet. Det er svært usikkert hvilken struktur og profilsammensetning denne modellen egentlig vil innebære, og følgelig hvor ressurskrevende det vil bli å styre institusjonene. Også internt ved institusjonene er det en risiko for konflikter mellom geografisk spredte enheter, som kanskje også er uenige om den videre utvikling av institusjonens profil. I verste fall kan man få kompromissløsninger som ikke innebærer noen reell spissing og satsning i det hele tatt.

Tabell 6.10. Vurdering av risikoen ”styringsproblemer og manglende beslutningsdyktighet”

Modell	Flercampus	Storhøyskole	Nettverk	Prosess- og differensiering
Risiko	Høy/Moderat	Moderat	Lav	Moderat

Små fagmiljøer forsvinner i mengden

Det kan også være en viss fare for at små, men (i norsk sammenheng) unike, fagmiljøer kommer tapende ut av en tettere integrasjon mellom institusjonene i landsdelen. Vi tenker da blant annet på flere av de vitenskapelige høyskolene, men også mindre fagmiljøer ved enkeltuniversiteter og -høyskoler. Når de fleste andre miljøer samles og blir større og sterkere, vil dette svekke de små fagenes styrkeforhold i landsdelen. Tilsvarende kan undergrupper *innenfor* et fagmiljø bli tapere, dersom en samling av fagmiljøet medfører en strømlinjeforming og således en særlig satsning på den ledende retningen innenfor faget. Slik svekkes mangfoldet i UH-sektoren.

Utvalget kan imidlertid komme til å fremme enkelte forslag som kan bidra til å redusere en slik risiko noe. Herunder vil man konkretisere hvilket ansvar en sammenslått institusjon har for nettopp å ivareta de mindre fagene.

Samlet sett legger vi til grunn at denne risikoen er tilstede i moderat grad i flercampusmodellen og i storhøyskolemodellen. I prosess- og differensieringsmodellen forutsetter vi at antallet og spredningen på profilene blir såpass stor at de fleste viktige fagmiljøer trolig vil ivaretas på en bedre måte enn i dag.

Tabell 6.11. Vurdering av risikoen ”små fagmiljøer forsvinner i mengden”

Modell	Flercampus	Storhøyskole	Nettverk	Prosess- og differensiering
Risiko	Moderat	Moderat	Lav	Lav

6.2 Risikoreduserende tiltak

Avsnitt 6.1. viser at det særlig er flercampusmodellen, og i noen grad også prosess- og differensieringsmodellen, som sammen med storhøyskolemodellen har enkelte høye og kritiske risikoer. Dersom nettverksmodellen velges, vil det ikke i samme grad være nødvendig å bekymre seg for risiko, med noen få unntak. Generelt sett er de mest sentrale risikoene knyttet til følgende faktorer: enkeltinstitusjoner blir stående uten partnere, faren for en omfordeling blant forskningsmiljøene svekker toppmiljøene, størrelsen på investeringskostnadene, faren for sterk reformmotstand, og faren for at få ansatte vil følge med ved flytting.

Identifiserte usikkerhetsfaktorer kan håndteres på ulike måter. I det følgende skal vi kort ta for oss noen mulige måter å *redusere* de høye og kritiske risikoene på. Risikoreduserende tiltak vil nødvendigvis også kreve ressurser, og har heller ingen garanti for at ønsket effekt oppnås. Det er derfor viktig å alltid foreta en avveining av kostnadene ved å bære en risiko mot kostnaden av et risikoreduserende tiltak.

- **Enkeltinstitusjoner får ikke partnere**

Frivillighetsaspektet og det store mulighetsrommet i prosess- og differensieringsmodellen er i utgangspunktet blant de særlig positive egenskapene ved denne modellen. Den store uklarheten med hensyn til hvem som skal fusjonere med hvem, og faren for at noen ikke finner partnere, gjør imidlertid at vi sterkt anbefaler myndighetene å sette opp noen spilleregler. Det må fremgå hvordan ”frierprosessen” skal foregå mellom institusjoner, og hvilken plikt som eventuelt skal gjelde for større institusjoner til å ta imot mindre institusjoner som tar initiativ til en fusjon. Det må også gjøres klart hvilke incentiver og hvilken ”straff” som er aktuell for eventuelle institusjoner som avslår et slikt initiativ.

Hensiktsmessige spilleregler kan by på problemer å utforme. Hvem skal for eksempel avgjøre potensialet for å slå sammen to profiler som i utgangspunktet står et stykke fra hverandre? I lys av at begrepet *profil* er

nokså vidt i denne modellen (det kan både være fagprofil og tematisk profil) vil det ikke være noe fasitsvar på dette.

Dersom man *ikke* greier å utvikle spilleregler, kan det imidlertid også lett utarte seg et ”spill” hvor institusjoner ikke gjør særlig aktive forsøk på å finne partnere, men satser på at de likevel vil skjermes når fristen er utløpt. Myndighetene må gjøre det helt klart på forhånd hvilke unntak som eventuelt kan gis, og overfor de øvrige institusjonene må det skapes troverdighet om at man kommer til å kjøre ”den harde linje” for å redusere denne usikkerheten.

- ***Faren for en omfordeling blant forskningsmiljøene som vil svekke toppmiljøene***

Det er i hovedsak ett tiltak som må til for å redusere risikoen for at toppmiljøene svekkes, og det er å sikre at disse skjermes i omstillingsfasen. Den tid, de budsjettmidler og andre ressurser som kreves i forbindelse med reformen (herunder eventuell storstilt satsning på kompetanseheving av de svakeste fagmiljøene) må ikke på noen måte gå på bekostning av de forskningsmiljøene som allerede ligger an til å gjøre det godt internasjonalt. Myndighetene bør gi institusjonene klare føringer om dette, samt at de i noen grad også kan sikre slike miljøer midler gjennom den strategiske forskningskomponenten. Fortsatt satsning på SFF-er kan også være avgjørende.

- ***Størrelsen på investeringskostnadene***

Det er flere tiltak som kan iverksettes for å redusere risikoen knyttet til investeringskostnader. For det første bør man, i forkant av endelig beslutning, gjøre langt mer detaljerte kostnadsanslag når det faktiske omfanget av reformen blir mer avklart. Ingen av de fire modellene er tilstrekkelig spesifisert fra utvalgets side til at det er mulig å gi fornuftige anslag på kostnader. Dette bør departementet følge opp. Herunder bør det gjøres grundige utredninger av hva det eventuelt vil innebære å etablere universiteter i de to landsdelene som i dag ikke har dette. (En slik reform vil da også med stor sannsynlighet falle inn under ordningen med krav om ekstern kvalitetssikring av store, statlige investeringsprosjekter, KS1).

Videre kan det være hensiktsmessig å gjennomføre de fysiske investeringene i én ”pilotlandsdel” i første omgang, før man eventuelt går videre og implementerer endringene i de andre landsdelene. Trolig vil man da oppnå en betydelig læring om hindringer og forbedringsmuligheter, samt hvilke løsninger som fungerer godt og hva disse krever av ressurser. I den grad det er mulig, vil det selvsagt også være ideelt å ”time” investeringene slik at de inntreffer motsyklisk i forhold til konjunktorene.

Det kan også være behov for nærmere utredninger av (og erfaringer med) hvor store gevinstene egentlig vil være, og i hvilken grad disse faktisk er betinget av betingelser som størrelse på studiested, samlokalisering av fagmiljøer og sentralisering av administrative funksjoner.

- ***Faren for sterk reformmotstand***

For å skape oppslutning og drahjelp fra alle institusjoner og deres ansatte, er det helt kritisk at alle aktørene har en samforståelse om behovet for at en endring må skje. Dette handler blant annet om tidlig og tilstrekkelig informasjon i reformprosessen. I tillegg er det helt nødvendig å legge inn et betydelig innslag av valgfrihet med hensyn til løsninger, også i de to første modellene, slik at institusjonene i minst mulig grad opplever endringene som ”påtvungne”. Her kan man hente visse erfaringer fra Danmark, hvor man er i gang med en omfattende fusjonsprosess i UH-sektoren. Disse grepene er initiert fra myndighetene og man fikk relativt kort tid på å implementere endringene, men myndighetene har vært svært opptatt av å beholde en viss grad av valgfrihet for institusjonene, blant annet med hensyn til hvilken gruppering de ville knytte seg til. Prosessen er lagt opp slik at alle parter skal se gevinster ved å gå over til den nye strukturen. Slik har man oppnådd aktiv deltakelse fra institusjonenes side.

Generelt er det viktig at institusjonene involveres i prosessen, og dette bør skje allerede fra et tidlig tidspunkt. Det er også mulig å gi institusjonene en viss frist til å inngå fusjoner helt på frivillig basis, før represalier og tvang er aktuelt. Vi har allerede nevnt muligheten for å starte med en ”pilotfusjon” for å lære om hvilke gevinster som kan realiseres og hva kostnadene vil bli. Det ideelle ville da være å finne institusjoner som også *ønsker* en tettere integrasjon, for så å starte med disse. Da øker også sannsynligheten for å lykkes, og således oppnå en positiv innstilling også fra de gjenværende institusjonene.

Det er også viktig at de ansatte får innflytelse og medvirkning i en slik prosess, og at de gjøres i stand til å se gevinster for seg selv, for eksempel i form av ekstra omstillingsmidler til kompetanseheving. UH-sektoren er spesiell fordi de ansatte er svært ”selvgående”, og det kan foreligge uformell ledelse som ikke synes i et organisasjonskart. Derav følger viktigheten av at sentrale nøkkelpersoner trekkes sterkt med i prosessen.

I tillegg kan det være hensiktsmessig å involvere andre berørte aktører, herunder regionale politikere og næringsliv. Man må imidlertid hindre at dette utvikler seg til uendelige dragkamper hvor distriktspolitiske argumenter tar overhånd. En del sentrale beslutninger (som lokalisering av hovedsetet i storhøyskolemodellen) bør trolig tas nokså umiddelbart på bakgrunn av faglige vurderinger, og deretter fremstå som irreversible.

- **Kompetanseflukt**

I likhet med risikoen knyttet til investeringskostnadene, handler også en reduksjon av risikoen knyttet til ansatte om å skaffe en bedre oversikt over hvor stort omfanget egentlig blir, for deretter å skaffe mer informasjon om de ansattes respons på en flyttebeslutning. Ved å starte med en pilotfusjon kan man for eksempel lære mye om antall ansatte som flytter med (og hva som kjennetegner disse), og hvilke personalpolitiske og andre virkemidler som eventuelt er særlig kritiske for å oppnå dette. Man må også vurdere grundig det tap som oppstår ved at noen *ikke* følger med, og hvordan man på best måte kan begrense disse skadene.

Vi har allerede lagt til grunn at det må gjøres omfattende bruk av virkemidler som lønns- og pendlertilskudd, flyttegodtgjørelse mv. Dette er et av de viktigste virkemidlene institusjonen har for å redusere risikoen for uønsket tap av kompetanse. Kanskje bør man også se på mulighetene for å yte enda mer omfattende og helhetlig bistand til familier som også vil trenge ny bolig, barnehageplass, nytt arbeid til den andre ektefellen mv.

Det vil svært ofte være de beste medarbeiderne, og dermed også gjerne de mest kritiske for institusjonen, som først hopper av og finner alternativt arbeid. Dersom det hersker en stor usikkerhet om fremtiden, vil det også mer generelt kunne oppstå en holdning av kollektiv flukt blant de ansatte. Gjennom tiltak som jobbgaranti frem til en gitt dato, utarbeidelse av karriereplaner, kompetanseheving og annen bistand til å finne nytt arbeid (i UH-sektor eller andre steder) kan man oppnå at roen beholdes og masseflukt forhindres på kort sikt.

De ansattes vilje til å forbli ved institusjonen etter at arbeidsstedet flyttes, vil også ha en klar sammenheng med hvilken stemning som utvikler seg i forhold til fusjonen, jf. punktet lenger opp om reformmotstand. Det faktum at disse to usikkerhetsfaktorer kan korrelere, bør derfor tas hensyn til ved risikoreducerende tiltak.

6.3 Fordelingsvirkninger

I dette avsnittet skal vi omtale sentrale interessekonflikter og fordelingsvirkninger som de tre modellene innebærer og der det er aktuelt, antyde behovet for kompenserende tiltak overfor grupper som eventuelt kommer dårligere ut. De viktigste gruppene som vil berøres av reformen er allerede nevnt i avsnitt 5.1. Vi ser i denne analysen bort fra private institusjoner, fordi usikkerheten knyttet til i hvilken grad de vil omfattes av reformen og hvordan de eventuelt vil berøres, er for stor til å kunne si noe konkret om dette. I det følgende skal vi gå nærmere inn på mulige uheldige fordelingsvirkninger for:

- Institusjonene
- Ansatte
- Studentene
- Ulike distrikter/områder

Institusjonene – spesielt om omfordeling som følge av dekomponert basisbevilgning

Strukturrendringene i UH-sektoren vil innebære betydelige endringer for dagens institusjoner. Både flercampusmodellen, storhøyskolemodellen og prosess- og differensieringsmodellen innebærer at alle eller mange av institusjonene mister sin selvstendige status og går inn i en større, sammenslått enhet. Alle modellene innebærer også i større eller mindre grad forflytninger av studieplasser, og etter hvert nedleggelser av mange av dagens studiesteder. I de påfølgende punktene kommer vi inn på hva dette vil innebære for

menneskene som vil påvirkes direkte av dette, samt samfunns- og næringsliv i distriktene som berøres. I dette trinnet skal vi se spesielt på hva en dekomponering og formelbasering av deler av basiskomponenten vil innebære med hensyn til budsjettfordelingen mellom institusjonene.⁵⁹ Utvalget har lagt til grunn at basiskomponenten i fremtiden skal dekomponeres, og vi har forutsatt bruk av to konkrete kostnadsbærere: antall studenter (justert for kostnadskategori) og antall faglig ansatte.

En slik dekomponering forventes å gjøre denne delen av finansieringssystemet mer automatisk i forstanden regelstyrt, gjennomiktig, og forhåpentligvis mer legitim, jf. omtale på nyttesiden. Det kan imidlertid være en fare for at altfor enkle kriterier, som ikke fanger opp viktige forskjeller mellom institusjonene (som ikke skyldes forskjeller i effektivitet), medfører utilsiktede omfordelingseffekter mellom institusjonene. Det vil derfor være avgjørende at man, i forkant av formelbasert dekomponering, trekker ut særskilte midler som den enkelte institusjon skal ha for å ivareta spesifikke oppgaver på nasjonalt og regionalt plan. Hvis en ikke foretar en slik vurdering og uttrekk, vil en formelbasert dekomponering innebære store omfordelinger. Stjernø-utvalget legger til grunn at en dekomponering skal ha mest mulig nøytrale virkninger på fordelingen mellom institusjonene på kort sikt.

Vi har foretatt simuleringer av basiskomponenten til universiteter og høyskoler, med utgangspunkt i tall fra DBH for 2006 samt saldert budsjett for 2006. En del av midlene i basiskomponenten er trukket ut før simuleringene er foretatt. Dette gjelder husleieutgifter for høyskolene, husleieutgifter og vedlikeholdsutgifter for egne bygg og anlegg for universitetene og de vitenskapelige høyskolene (note 4 i regnskapet), særskilte midler til desentralisert utdanning, samt at universitetsmuseene er trukket ut av universitetenes basisbevilgning. Det kan tenkes at en ønsker at andre typer midler også bør trekkes ut, jf. diskusjon om en deling av basiskomponenten i en del for strategiske prioriteringer og en formelbasert del i avsnitt 4.6. I disse simuleringene er bare størrelser som husleie, universitetsmuseer og desentraliserte midler trukket ut.

Det er foretatt to simuleringer. Den ene er kun basert på antall registrerte studenter (heltidsekvivalenter) som kostnadsbærer. Disse er justert for fagportefølje, det vil si at en vektet studenter sterkere dess høyere kostnadskategori de befinner seg i. Innvendingen mot dette er at studentaktivitet i stor grad blir styrende også for de forskningsmidlene som ligger i basiskomponenten. Den andre simuleringen prøver å ta hensyn til dette ved å dekomponere basert på *både* antall heltidsekvivalenter og antall faglig ansatte som kostnadsbærere. I denne simuleringen er studenter og faglig ansatte begge gitt en vekt på 0,5.

Vi har lagt til grunn at de nye, sammenslåtte institusjonene vil bli tildelt en basisbevilgning som tilsvarer summen av bevilgningene til de institusjonene som inngår. Det vil imidlertid være naturlig å gjøre en nærmere utredning av om det på sikt skal legges inn visse forventede rasjonaliseringsgevinster og/eller ekstrakostnader som følge av økte avstander eller lignende, slik at resultatene blir noe justert i forhold til det vi har funnet.

I vedlegg B finnes en nærmere oversikt over resultatene av simuleringene, fordelt på henholdsvis dagens institusjonsstruktur, og institusjonsstrukturen i flercampusalternativet (slik den er antydnet av Stjernø-utvalget). Simuleringene viser at dekomponeringen, både basert på kun studenter og på studenter og faglige tilsatte, vil innebære en ganske kraftig omfordeling mellom enkeltinstitusjoner og mellom regioner sammenlignet med dagens situasjon (i de fleste tilfellene er imidlertid utslagene mindre ved bruk av begge kostnadsbærere enn med kun studenten som kostnadsbærer). Blant universitetene vil UiT, NTNU, UMB og UiS komme dårligere ut enn i dag, mens UiO, UiB og UiA vil komme bedre ut. De vitenskapelige høyskolene vil stort sett komme dårligere ut, mens de statlige høyskolene fordeler seg i begge kategorier, med en overvekt av små høyskoler i Nord-Norge blant de som vil få mindre. Når man slår sammen institusjonene til åtte landsdelsuniversiteter slik utvalget har antydnet i flercampusmodellen, vil man også finne nokså store omfordelinger mellom landsdeler sammenlignet med dagens situasjon. Landsdelene Nord, Sørvest, Vest-Viken og Øst får lavere basisbevilgning enn i dag, mens regionene Vest, Midt, Innlandet og Oslo vil få en høyere basisbevilgning.

⁵⁹ Vi ser da bort fra at noen av dagens institusjoner - eller enkelte studiesteder tilhørende disse - kan bli nedlagt eller flyttet.

I både flercampusmodellen og storhøyskolemodellen kan fordelingseffekter for enkeltenheter tross alt utlignes langt på vei gjennom intern omfordeling av midlene i landsdelen. Det vil i så fall kun være omfordelingen mellom landsdelene som gjør utslag. Derimot kan en overgang mot formelbasert tildeling slå særlig sterkt og uheldig ut for enkeltinstitusjoner dersom nettverksmodellen velges. Også prosess- og differensieringsmodellen innebærer sårbarhet for enkeltinstitusjoner, siden disse i gjennomsnitt ventes å være noe mindre enn i de to første modellene. I tillegg kan denne modellen være særlig sårbar for at kostnadsforskjeller mellom fagområder ikke er tilstrekkelig ivaretatt i systemet med seks kostnadskategorier og tilhørende stykkpriser. For alle modellene har vi riktignok lagt til grunn lange, glidende gjennomsnitt, noe som vil dempe de uheldige omfordelingseffektene på kort sikt.

Tabell 6.12. Vurdering av fordelingsvirkninger mellom institusjoner – som følge av dekomponert basisbevilgning

Modell	Flercampus	Storhøyskole	Nettverk	Prosess- og differensiering
Virkning	-	- / - -	- - -	- - -

Dette kan tyde på at man særlig i nettverks- og prosess- og differensieringsmodellen bør utvise forsiktighet med hensyn til å innføre et fåtall enkle kostnadsbærere, og til å fordele en betydelig andel av budsjettmidlene på bakgrunn av disse. Man bør i alle fall vurdere å inkludere flere og mer differensierte kostnadsbærere i systemet.

På den annen side er det i disse simuleringene ikke foretatt uttrekk for alle strategiske prioriteringer som man normalt vil ta hensyn til, jf. avsnitt 4.6. Ved bevisst å trekke ut enda flere aktuelle strategiske tiltak før en foretar en formelbasert simulering, vil omfordelingen kunne bli *betydelig* mindre. Dette må imidlertid gjøres ut fra en konkret (og politisk) vurdering.

Ansatte

I den grad omstillingene medfører at medarbeidere må flytte, pendle eller søke ny jobb, kan dette ha betydelige negative velferdsvirkninger for både de ansatte og deres familier. Ved flytting må gjerne barn bytte skole og ektefellen finne nytt arbeid. I motsatt fall er det den ansatte selv som må søke nytt arbeid på fraflyttingsstedet. Det er naturlig å legge til grunn at det kan ta lang tid å finne en annen jobb, og at denne uansett ikke vil kunne bli like relevant og faglig givende. Enkelte (primært eldre) ansatte kan komme til å ende med førtidspensjonering eller uføretrygd tidligere enn de ellers ville ha gjort fordi de ser det som lite aktuelt å finne ny jobb.

Vi legger til grunn at kostnaden for de ansatte er størst i flercampusmodellen, og dessuten større i storhøyskolemodellen og prosess- og differensieringsmodellen enn i nettverksmodellen.

Tabell 6.13. Vurdering av fordelingsvirkninger for ansatte

Modell	Flercampus	Storhøyskole	Nettverk	Prosess- og differensiering
Virkning	- - -	- - / - - -	- / - -	- - / - - -

For å begrense omfanget av opplevde kostnader for ansatte og deres familier er det for det første viktig med god informasjon i løpet av hele prosessen. Frustrasjon og usikkerhet om fremtidig jobbsituasjon er en kostnad for den ansatte selv om prosessen skulle ende med at vedkommende likevel ikke må endre sin arbeidssituasjon. Dette tilsier at det er viktig med tidlig avklaring, tilstrekkelig med informasjon og gjerne en jobbgaranti på samme studiested inntil en gitt dato. Videre kan det være riktig å gi ansatte som flytter – og også de som ikke kan flytte – en kompensasjon for de ulempene de påføres. Dette kan være i form av pendlertilskudd, flyttegodtgjørelse, sluttvederlag eller bruk av fortrinnsrett- og ventelønnsordningen i staten. For de som ikke kan flytte kan det også være aktuelt med bistand til jobbsøking, videre studier e.l.

Studentene

Generelt forventes studentene å nyte godt av at sterkere fagmiljøer vil heve kvaliteten på undervisningen og gjøre studietilbudet bedre, noe som er tanken i alle modellene. Dette gjelder i særdeleshet master- og

doktorgradsstudenter som i dag tilhører "små" miljøer, men også studentene i de korte profesjonsutdanningene.

Studentene vil imidlertid også kunne berøres negativt, og særlig gjelder dette potensielle studenter bosatt på små steder som i dag har et nokså bredt studietilbud på hjemstedet. Sannsynligheten for at disse kan studere på hjemstedet i fremtiden reduseres, og de må da velge en suboptimal løsning: studere andre fag enn det de egentlig var interessert i, ikke ta utdanning i det hele tatt, eller flytte (eventuelt velge å pendle, med de økte reise- og tidskostnadene dette medfører). Det vil særlig være voksne studenter, som kanskje har mange års yrkeserfaring, som altså kan ende med å ikke få den formalkompetansen de egentlig hadde ønsket gjennom utdanning. Yngre mennesker er derimot ofte mer mobile. En stor andel av den yngre befolkningen på små steder vil sannsynligvis også ønske å studere i en større by, jf. utvalgets betingelser rundt fremtidig utvikling i studenttall for ulike institusjoner (det urbane aspektet er viktig).

Et annet negativt aspekt kan være at samordning av studietilbudet mellom tidligere uavhengige institusjoner, i noen tilfeller vil innebære at studentene i større grad må forflytte seg mellom studiesteder i løpet av en dag. Samordning av administrative funksjoner som tidligere var lagt til alle enheter, vil også kunne medføre økte reisekostnader for studentene (ekspedisjon, studieveiledning, helsetjenesten mv).

Når det gjelder studenter som allerede er midt i et studieløp, antar vi at svært få vil oppleve å bli tvunget til å bytte studiested. Det vil ta tid å implementere reformen, og man må uansett legge opp til overgangsordninger i de tilfellene hvor studiesteder nedlegges eller studietilbud flyttes.

Samlet sett antar vi at studentene kommer bedre ut i alle modellene, til tross for at en del studenter i distriktene isolert sett vil kunne tape på reformen.

Tabell 6.14. Vurdering av fordelingsvirkninger for studenter

Modell	Flercampus	Storhøyskole	Nettverk	Prosess- og differensiering
Virkning	0/+	0/+	0/+	0/+

Utvalget er i NOUen inne på en del mulige tiltak som kan bidra til å motvirke en reell reduksjon i tilgjengeligheten av utdanningstilbudet på små steder. For det første antydes at studiesteder i distriktene der fagmiljøene flyttes, kan beholdes som lokaler for etter- og videreutdanning, deltidsstudier og andre desentraliserte aktiviteter, men uten et permanent fagmiljø. Slik kan man beholde såkalte "studiesentra" (basert på tilreisende forelesere), samtidig som man sikrer en konsentrasjon av fagmiljøene. Det er uklart hvor aktuelt dette vil være i prosess- og differensieringsmodellen. For det andre kan økt tilbud av IKT/fjernundervisningsløsninger bidra til å redusere behovet for permanente studiesteder.

Ulike distrikter/områder

Strukturen i høyere utdanning i Norge er bevisst bygd ut med sikte på at det skal finnes et tilbud i alle deler av landet. Dette har vært en suksess fra et distriktpolitisk synspunkt, med nærhet til utdanningstilbudene og med god tilgang til kompetent arbeidskraft for lokalt næringsliv og ikke minst offentlig sektor.

Alle de fire modellene vil innebære nedleggelser av små studiesteder, fortrinnsvis i distriktene, i forbindelse med implementering av reformen. De tre første modellene vil i tillegg innebære arbeidsdeling og spesialisering innenfor landsdelen, og dermed en reduksjon i bredden i utdanningstilbudet ved mange studiesteder. I prosess- og differensieringsmodellen får man ikke en gang noen sikkerhet for en god geografisk fordeling av ulike tilbud mellom landsdeler, kun på nasjonalt nivå. Merk også at finansieringssystemet over tid kan påvirke institusjonene til ytterligere nedleggelser og flytting av studietilbud og fagmiljøer. Desto sterkere incentivene i utdanningskomponenten er, desto større er ønsket om ta ut stordriftsfordeler i studiepoengproduksjonen. Også en dekomponering av basisbevilgningen kan ha som selvstendig effekt at små institusjoner og enheter fremstår som mindre lønnsomme (jf. ovenfor). Selv om store, sammenslåtte institusjoner kan omfordele sine budsjettmidler internt, vil de trolig også gjøre en kritisk vurdering av om de *ønsker* å ta en slik distriktpolitisk omfordeling på egen kappe, på bekostning av satsningen på de største og tyngste forskningsmiljøene.

Nedleggelse av studiesteder i distriktene, eller en langt smalere studieportefølje som gjør distriktet mindre selvforsynt i forhold til lokale virksomheters arbeidskraftbehov, vil nødvendigvis ramme hele samfunnet. Dette skjer gjennom redusert tilgang på kompetent arbeidskraft og ved at området blir mindre attraktivt som bo- og arbeidssted. Når tilgangen på arbeidskraft samt en viktig del av etterspørselen forsvinner, kan også grunnlaget for annen virksomhet over tid falle bort. Og når en stadig større andel av studiesøkende ungdom må reise ut for å ta utdanning, øker også sannsynligheten for at de vil etablere seg for godt andre steder og ikke flytte tilbake.

Dette må imidlertid veies mot fordelene for de områdene som blir *styrket* sammenlignet med i dag, og ikke minst den byen eller det tettstedet som blir hovedsete for en ny, sammenslått institusjon. Disse vil kunne oppleve betydelige kulturelle og økonomiske ringvirkninger. Dersom det er et større sted, allerede i besittelse av et visst fagmiljø, vil man kunne ta ut store faglige gevinster. Dette kan medføre ringvirkninger i form av at det dannes innovative miljøer som har styrke til å skape vekst og utvikling (jf. teorien om ”clustere”).

Lokasjonen som blir administrativt sentrum for den fusjonerte enheten vil kunne utvikle seg til et kulturelt sentrum med betydning for hele regionen. Denne gevinsten gjelder særlig storhøyskolemodellen og muligens også prosess- og differensieringsmodellen, hvor det etableres sammenslåtte institusjoner på steder hvor det tidligere kun var en mindre institusjon. I flercampusmodellen (og nettverksmodellen) vil institusjonens sentraladministrasjon legges til byer som allerede har et stort universitet, og forskjellen blir derfor ikke like merkbar (unntaket kan være de to landsdelene som ikke har universitet i dag).

Verdien av de totale konsekvensene av en slik prosess er vanskelig å anslå, og vi ønsker derfor ikke å signalisere noen retning eller styrke. Dersom distriktet som mister et tilbud er særlig lite og sårbart for fraflytting, vil tapet kunne være av særlig stor betydning her. Målet er likevel det motsatte, nemlig at det totalt sett blir en styrking av studietilbudet, kompetansen og verdiskapningen i landsdelen, og økt innovativ samspill med arbeids- og næringsliv.

7. Referanser

Ambjørnsen, Terje, Gunnar Birkelund, Tore Dæhlin og Lasse Fridstrøm (2003): *Samfunnsøkonomiske og statsfinansielle virkninger av å flytte Konkurransetilsynet – en kostnads-virknings-analyse*, Økonomisk Forum nr. 1/2003

CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (2001): *Higher Education Reform: Getting the Incentives Right*

Dixit (2002): *Incentives and organisations in the public sector; an interpretative review*, Journal of Human Resources, vol. XXXVII, no.4

Dovre International og TØI (2007): *Norges Veterinærhøgskole – kvalitetssikring av konseptvalg (KS1)*, på oppdrag for Kunnskapsdepartementet og Finansdepartementet

Finansdepartementet (2004): *Assessment of Funding Systems for State Entities – Gjennomgang av finansieringssystemet for statlige virksomheter*

Finansdepartementet (2005). *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*.
http://odin.dep.no/filarkiv/266324/Veileder_i_samfunnsok_analyse_trykket.pdf

Finansdepartementet (2005): *Behandling av diskonteringsrente, risiko, kalkulasjonspriser og skattekostnad i samfunnsøkonomiske analyser*. Rundskriv R-109/2005.
http://odin.dep.no/filarkiv/258215/rundskriv_109_2005_.pdf

Norges Forskningsråd (1999): *Evaluering av høgskolereformen*

NIFU STEP (2007): *Finansieringsmodeller for høyere utdanning og deres virkninger, sammenfatning av et IMHE/OECD prosjekt*, rapport 6/2007

NIFU STEP (2007): *Iverksetting av insentivbasert finansiering – utviklingstrekk i lys av den nye finansieringsmodellen*, rapport 13/2007

NOU 2000: 14: *Frihet med ansvar – om høgre utdanning og forskning i Norge*

NOU 2003: 1: *Behovsbasert finansiering av spesialisthelsetjenesten*

NOU 2003: 25: *Ny lov om universiteter og høyskoler*

Senter for statlig økonomistyring (2006): *Behandling av usikkerhet i samfunnsøkonomiske analyser*

Statskonsult (2007): *Kostnads- og gevinstelementer ved omstillinger i staten*, Statskonsult rapport 2007:6

St.meld. nr. 40 (1990-91): *Fra visjon til virke*

St.meld. nr. 27 (2000-01): *Gjør din plikt - krev din rett, kvalitetsreform av høyere utdanning*

Tirole, Jean (1994): *The Internal Organization of Government*, Oxford Economic Papers
Vagstad, Steinar, Tommy Staahl Gabrielsen, Oddvar Kaarbøe, Kjell Erik Lommerud og Alf Erling Risa (2007): *Finansieringssystemet for universitets- og høyskolesektoren – teoretiske vurderinger*

Vedlegg A - Metode for å systematisere ikke-verdsatte virkninger

Vi benytter metoden for å systematisere ikke-verdsatte virkninger som anbefales i Finansdepartementet (2005: avsnitt 4.5).

En virkning (også omtalt som "konsekvens" i Finansdepartementet (2005)) bestemmes av kombinasjonen av "betydning" og "omfang":

- "Betydning": Et forhold eller et område kan ha stor eller liten betydning, nasjonalt sett og for mennesker som er direkte knyttet til det. Et eksempel på stor verdi er dersom området er viktig for mange mennesker eller er anerkjent som sårbart og beskyttelsesverdig.
- "Omfang": Tiltaket kan skape endringer av stort eller lite omfang for det aktuelle området. Dette handler om hvor inngripende tiltaket er.

Det er den samlede vurderingen av betydning og omfang som er avgjørende. Dette tilsvarer langt på vei tankegangen ved verdsatte virkninger, hvor samlet virkning gjerne er en funksjon av pris og kvantum. Dersom noe er særlig sårbart og verdifullt er prisen gjerne høy, mens stort omfang typisk vil kunne bety at det omfatter et stort kvantum.

Den samlede konsekvensen for en virkning oppgis ved bruk av en nidelt skala fra (++++), via (0) til (- - - -):

++++	Meget stor positiv konsekvens
+++	Stor positiv konsekvens
++	Middels positiv konsekvens
+	Liten, positiv konsekvens
0	Ingen/ubetydelig konsekvens
-	Liten, negativ konsekvens
--	Middels negativ konsekvens
---	Stor negativ konsekvens
----	Meget stor negativ konsekvens

Det er også mulig å benytte "mellomnivåer", for eksempel ++/+++ som betyr middels til stor positiv konsekvens.

Alle anslag på virkninger bør omfatte samlet konsekvens over hele tiltakets levetid (slik at de tilsvarer nåverdier som benyttes ved verdsatte virkninger). En virkning som kommer langt frem i tid bør således dempes sammenlignet med en umiddelbar virkning, alt annet likt. Tilsvarende bør en virkning som inntreffer hvert år i mange år telle mer enn en virkning som kun slår ut én gang og deretter forsvinner.

En vurdering av ikke-verdsatte virkninger vil nødvendigvis bli mer eller mindre skjønnsmessig. I tilfeller med store interessekonflikter kan ulike aktører komme til å vurdere samme virkning på totalt motsatt måte (for eksempel stor positiv versus stor negativ konsekvens). Vurderingene vil oppnå størst troverdighet dersom de er gjort på mest mulig faglig og objektivt grunnlag, gjerne bestående av en gruppe som er sammensatt av ulike aktører.

Vedlegg B - Resultater av simuleringer av basiskomponenten

Med utgangspunkt i saldert budsjett for 2006 og tall fra DBH for 2006 har vi foretatt to simuleringer for å se hvilke omfordelingseffekter en formelbasert basisbevilgning vil ha mellom institusjonene sammenlignet med i dag. Vi har brukt henholdsvis kun studenten (heltidsekvivalent), og studenten og antall faglige tilsatte (undervisnings-, forsknings- og formidlingsstillinger) som kostnadsbærer.

I begge tilfellene er følgende midler trukket ut av basisbevilgningen før simulering: husleieutgifter for høyskolene, husleieutgifter og vedlikeholdsutgifter for egne bygg og anlegg for universitetene og de vitenskapelige høyskolene (note 4 i regnskapet), særskilte midler til desentralisert utdanning, samt drift av universitetsmuseene. Videre er antall studenter korrigert for kostnadsintensitet i studieporteføljen.

Den første simuleringen er foretatt ved å se antall studenter korrigert for kostnadsintensitet i fagporteføljen i forhold til den totale, justerte, basisbevilgningen. En har da kommet frem til en gjennomsnittssats som en multipliserer med antall studenter (justert for kostnadsintensitet) ved den enkelte institusjon. Institusjoner med basismidler over gjennomsnittssatsen vil miste midler, mens institusjoner under satsen vil motta midler.

Den andre simuleringen er foretatt ved å både se på antall studenter og antall vitenskapelige ansatte i forhold til den totale, justerte, basisbevilgningen. En har lagt til grunn at det er en 50/50 fordeling mellom disse faktorene. På samme måte som i den første simuleringen har en kommet frem til gjennomsnittssatser ved å se det totale antallet av kostnadsbærerne i forhold til den justerte basiskomponenten.

Dekomponering med antall heltidsekvivalente studenter som kostnadsbærer

I tabellen nedenfor har vi kun brukt studenten (heltidsekvivalente) som kostnadsbærer. Vi ser av siste kolonne at en slik dekomponering vil gi enorme omfordelingseffekter sammenlignet med dagens situasjon (inntil 268 mill. kroner i forskjell for enkeltinstitusjoner). De institusjonene som vil få en lavere basisbevilgning enn i dag, er blant annet Universitetet i Tromsø (UiT), NTNU, Høgskolen i Østfold, UMB, Universitetet i Stavanger samt en del vitenskapelige høyskoler og mindre høyskoler i distriktene og i Nord-Norge (Nesna, Narvik, Finnmark, Harstad mv). Blant de som vil få mer enn i dag, er UiO, UiB, Universitetet i Agder og høyskolene i Sør-Trøndelag, Telemark, Oslo, Volda, Lillehammer og Akershus.

Årsaken til at en del vitenskapelige høyskoler, samt UMB og NTNU, vil komme negativt ut kan være at en ikke har lyktes i å justere tilstrekkelig for utstyrsintensiteten. Mange av de vitenskapelige høyskolene har svært kostnadskrevende studier og vil i dag ha en del ekstramidler til dette i basisbevilgningen. Videre vil UiT tape en del midler på en slik omfordeling. Dette har sammenheng med at UiT, når det ble opprettet, fikk en relativ sett bedre finansiering enn de andre universitetene, noe som blant annet ble begrunnet med merkostnader knyttet til lokalisering i Nord-Norge (kostnader som en dekomponering ikke har tatt hensyn til).

Basiskomponenten inneholder midler til både utdanning, forskning, formidling og administrasjon. En svakhet ved dekomponering med kun studenten som kostnadsbærer er at evne til å rekruttere og holde på studenter ene og alene blir førende for basisbevilgningen og endringer i denne. Resultatene tar imidlertid ikke hensyn til at forskningsaktiviteten varierer betydelig mellom de ulike institusjonene, noe som bør vektlegges i bevilgningen. Omfang av for eksempel forskningsaktiviteten blir ikke tatt med i denne dekomponeringsmetoden.

Institusjon	Basiskomponent 2006	Justert basis*	Sum heltids-ekvivalenterjustert for fagprofil	Basis ved gjennomsnittssats (40 666)	Omfordeling
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet	1 545 920 000	1 187 829 024	28 534	1 160 369 380	-27 459 643
Universitetet for miljø- og biovitenskap	292 248 000	232 614 000	4 360	177 319 316	-55 294 684
Universitetet i Agder	440 113 000	322 406 000	8 730	355 027 804	32 621 804
Universitetet i Bergen	1 011 462 000	835 971 700	23 202	943 538 640	107 566 940
Universitetet i Oslo	1 745 116 000	1 397 441 369	40 323	1 639 757 259	242 315 890
Universitetet i Stavanger	451 656 000	344 782 000	8 210	333 847 361	-10 934 639
Universitetet i Tromsø	720 985 000	629 146 873	8 857	360 190 751	-268 956 123
Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo	54 323 000	35 093 000	1 265	51 422 882	16 329 882
Norges handelshøgskole	142 405 000	117 261 000	3 030	123 208 415	5 947 415
Norges idrettshøgskole	75 316 000	71 488 000	978	39 753 793	-31 734 207
Norges musikkhøgskole	108 139 000	77 389 000	1 547	62 904 094	-14 484 906
Norges veterinærhøgskole	120 975 000	105 959 000	1 508	61 314 056	-44 644 944
Høgskolen i Akershus	145 405 000	99 521 000	3 235	131 547 371	32 026 371
Høgskolen i Bergen	318 667 000	252 131 000	6 503	264 439 971	12 308 971
Høgskolen i Bodø	248 475 000	171 799 000	3 868	157 310 458	-14 488 542
Høgskolen i Buskerud	143 876 000	102 686 000	2 868	116 626 635	13 940 635
Høgskolen i Finnmark	119 111 000	90 946 000	1 862	75 723 215	-15 222 785
Høgskolen i Gjøvik	101 011 000	79 406 000	1 861	75 669 130	-3 736 870
Høgskolen i Harstad	74 224 000	57 922 000	1 163	47 278 211	-10 643 790
Høgskolen i Hedmark	213 975 000	162 144 000	4 220	171 618 359	9 474 359
Høgskolen i Lillehammer	125 517 000	86 606 000	3 144	127 845 958	41 239 958
Høgskolen i Molde	81 732 000	60 396 000	1 658	67 420 046	7 024 046
Høgskolen i Narvik	111 530 000	75 693 000	1 203	48 917 861	-26 775 139
Høgskolen i Nesna	79 838 000	57 968 000	787	31 994 327	-25 973 673
Høgskolen i Nord-Trøndelag	224 591 000	168 112 000	3 966	161 266 440	-6 845 560
Høgskolen i Oslo	579 760 000	423 803 000	12 236	497 603 776	73 800 776
Høgskolen i Sogn og Fjordane	144 825 000	110 831 000	2 429	98 771 445	-12 059 555
Høgskolen Stord/Haugesund	136 864 000	97 374 000	2 481	100 911 693	3 537 693
Høgskolen i Sør-Trøndelag	333 888 000	263 811 000	6 912	281 084 130	17 273 130
Høgskolen i Telemark	280 023 000	199 987 000	5 347	217 429 343	17 442 343
Høgskolen i Tromsø	159 558 000	134 862 000	2 768	112 579 561	-22 282 439
Høgskolen i Vestfold	175 103 000	135 609 000	3 302	134 260 195	-1 348 805
Høgskolen i Volda	125 018 000	94 284 000	2 891	117 572 931	23 288 931
Høgskolen i Østfold	274 001 000	196 851 000	3 930	159 818 732	-37 032 268
Høgskolen i Ålesund	93 208 000	70 656 000	1 568	63 776 785	-6 879 215
Samisk høgskole	29 304 000	25 072 000	141	5 730 643	-19 341 357
	11 028 162 000	8 575 850 966	210 885	8 575 850 966	0

* For å finne justert basiskomponent har vi trukket ifra husleieutgifter for høyskolene, husleie og midler til vedlikehold av egne bygg og anlegg ved universitetene og de vitenskapelige høyskolene, særskilte midler til desentralisert utdanning, samt drift av universitetsmuseene.

Dekomponering med antall heltidsekvivalente studenter som kostnadsbærer, fordelt på regioner jf. flercampusmodell

Tabellen nedenfor viser hvordan resultatene blir for de åtte flercampus-universitetene. Regionene Nord og Øst vil få lavere basisbevilgning enn i dag dersom basis kun dekomponeres ut fra antall studenter, mens regionene Midt, Sørvest, Vest-Viken, Vest, Innlandet og Oslo vil få en høyere basisbevilgning.

Institusjon	Basiskomponent 2006	Justert basis	Sum heltidsekvivalenter, justert for fagprofil	Basis ved gjennomsnittssats (40 666)	Omfordeling
Region Nord					
• Universitetet i Tromsø	720 985 000	629 146 873	8 857	360 190 751	- 268 956 123
• Høgskolen i Finnmark	119 111 000	90 946 000	1 862	75 723 215	- 15 222 785
• Høgskolen i Bodø	248 475 000	171 799 000	3 868	157 310 458	- 4 488 542
• Høgskolen i Harstad	74 224 000	57 922 000	1 163	47 278 211	- 10 643 789
• Høgskolen i Narvik	111 530 000	75 693 000	1 203	48 917 861	- 26 775 139
• Høgskolen i Nesna	79 838 000	57 968 000	787	31 994 327	- 25 973 673
• Høgskolen i Tromsø	159 558 000	134 862 000	2 768	112 579 561	- 22 282 439
• Samisk høgskole	29 304 000	25 072 000	141	5 730 643	- 19 341 357
Sum	1 543 025 000	1 243 408 873	20 649	839 725 027	- 403 683 847
Region Midt					
• Norges teknisk naturvitenskapelige universitet	1 545 920 000	1 187 829 024	28 534	1 160 369 380	- 27 459 644
• Høgskolen i Nord-Trøndelag	224 591 000	168 112 000	3 966	161 266 440	- 6 845 560
• Høgskolen i Sør-Trøndelag	333 888 000	263 811 000	6 912	281 084 130	17 273 130
• Høgskolen i Molde	81 732 000	60 396 000	1 658	67 420 046	7 024 046
• Høgskolen i Volda	125 018 000	94 284 000	2 891	117 572 931	23 288 931
• Høgskolen i Ålesund	93 208 000	70 656 000	1 568	63 776 785	- 6 879 215
Sum	2 404 357 000	1 845 088 024	45 529	1 851 489 711	6 401 687
Region Vest					
• Universitetet i Bergen	1 011 462 000	835 971 700	23 202	943 538 640	107 566 940
• Norges handelshøgskole	142 405 000	117 261 000	3 030	123 208 415	5 947 415
• Høgskolen i Sogn og Fjordane	144 825 000	110 831 000	2 429	98 771 445	- 12 059 555
• Høgskolen Stord/Haugesund	136 864 000	97 374 000	2 481	100 911 693	3 537 693
• Høgskolen i Bergen	318 667 000	252 131 000	6 503	264 439 971	12 308 971
Sum	1 754 223 000	1 413 568 700	37 645	1 530 870 164	117 301 464
Region Sørvest					
• Universitetet i Agder	440 113 000	322 406 000	8 730	355 027 804	32 621 804
• Universitetet i Stavanger	451 656 000	344 782 000	8 210	333 847 361	- 10 934 639
Sum	891 769 000	667 188 000	16 940	688 875 165	21 687 165
Region Vest-Viken					
• Høgskolen i Buskerud	143 876 000	102 686 000	2 868	116 626 635	13 940 635
• Høgskolen i	280 023 000	199 987 000	5 347	217 429 343	17 442 343

7.

Referanser

Telemark					
• Høgskolen i Vestfold	175 103 000	135 609 000	3 302	134 260 195	- 1 348 805
Sum	599 002 000	438 282 000	11 516	468 316 173	30 034 173
Region Innland					
• Høgskolen i Gjøvik	101 011 000	79 406 000	1 861	75 669 130	- 3 736 870
• Høgskolen i Hedmark	213 975 000	162 144 000	4 220	171 618 359	9 474 359
• Høgskolen i Lillehammer	125 517 000	86 606 000	3 144	127 845 958	41 239 958
Sum	440 503 000	328 156 000	9 225	375 133 447	46 977 447
Region Øst					
• Universitetet for miljø- og biovitenskap	292 248 000	232 614 000	4 360	177 319 316	- 55 294 684
• Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo	54 323 000	35 093 000	1 265	51 422 882	16 329 882
• Norges idrettshøgskole	75 316 000	71 488 000	978	39 753 793	- 31 734 207
• Norges musikkhøgskole	108 139 000	77 389 000	1 547	62 904 094	- 14 484 906
• Norges veterinærhøgskole	120 975 000	105 959 000	1 508	61 314 056	- 44 644 944
• Høgskolen i Akershus	145 405 000	99 521 000	3 235	131 547 371	32 026 371
• Høgskolen i Oslo	579 760 000	423 803 000	12 236	497 603 776	73 800 776
• Høgskolen i Østfold	274 001 000	196 851 000	3 930	159 818 732	- 37 032 268
Sum	1 650 167 000	1 242 718 000	29 058	1 181 684 021	- 61 033 979
Region UiO					
• Universitetet i Oslo	1 745 116 000	1 397 441 369	40 323	1 639 757 259	242 315 890
Sum	11 028 162 000	8 575 850 966	210 885	8 575 850 966	0

Dekomponering med antall heltidsekvivalente studenter og antall faglig ansatte som kostnadsbærer

I denne simuleringen er kostnadsbæreren studenter (heltidsekvivalente) vektet med 0,5 og antall vitenskapelige ansatte er vektet med 0,5.

Vi ser av siste kolonne at også denne dekomponeringen vil gi svært store omfordelingseffekter sammenlignet med dagens situasjon (inntil 281 mill. kroner i forskjell for enkeltinstitusjoner). Det er langt på vei de samme institusjonene som vil få henholdsvis en lavere og en høyere basisbevilgning enn i dag. Utslagene er likevel i de fleste tilfellene noe mindre enn når kun studenten ble brukt som kostnadsbærer. Noen unntak som kan nevnes: UiS får en betydelig større reduksjon, mens UiO og UiB får større økning, når man også tar hensyn til faglig ansatte.

Institusjon	Basis 2006	Justert basis	Ant. tilsatte	Basis, faglig tilsatte (gj.sn. sats 270 643)	Sum heltidsekvivalenter, justert for fagprofil	Basis studenter (gj.sn. sats 20 333)	Sum stud og vit	Omfordeling
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet	1 545 920 000	1 187 829 024	2 513	680 233 024	28 534	580 184 690	1 260 417 714	72 588 690
Universitetet for miljø- og biovitenskap	292 248 000	232 614 000	455	123 088 239	4 360	88 659 658	211 747 896	- 20 866 104
Universitetet i Agder	440 113 000	322 406 000	488	132 073 572	8 730	177 513 902	309 587 474	- 12 818 526
Universitetet i Bergen	1 011 462 000	835 971 700	1 845	499 281 404	23 202	471 769 320	971 050 724	135 079 024
Universitetet i Oslo	1 745 116 000	1 397 441 369	3 175	859 290 145	40 323	819 878 629	1 679 168 774	281 727 406
Universitetet i Stavanger	451 656 000	344 782 000	528	143 007 531	8 210	166 923 680	309 931 212	- 34 850 788
Universitetet i Tromsø	720 985 000	629 146 873	1 025	277 273 308	8 857	180 095 375	457 368 683	- 171 778 190
Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo	54 323 000	35 093 000	69	18 647 273	1 265	25 711 441	44 358 714	9 265 714
Norges handelshøgskole	142 405 000	117 261 000	203	55 021 634	3 030	61 604 208	116 625 841	- 635 159
Norges idrettshøgskole	75 316 000	71 488 000	98	26 441 779	978	19 876 897	46 318 675	- 25 169 325
Norges musikkhøgskole	108 139 000	77 389 000	132	35 697 754	1 547	31 452 047	67 149 801	- 10 239 199
Norges veterinærhøgskole	120 975 000	105 959 000	201	54 426 220	1 508	30 657 028	85 083 248	- 20 875 752
Høgskolen i Akershus	145 405 000	99 521 000	152	41 002 349	3 235	65 773 686	106 776 034	7 255 034
Høgskolen i Bergen	318 667 000	252 131 000	410	110 963 452	6 503	132 219 986	243 183 437	- 8 947 563
Høgskolen i Bodø	248 475 000	171 799 000	289	78 269 830	3 868	78 655 229	156 925 059	- 14 873 941
Høgskolen i Buskerud	143 876 000	102 686 000	148	40 136 292	2 868	58 313 317	98 449 610	- 4 236 390
Høgskolen i Finnmark	119 111 000	90 946 000	152	41 056 477	1 862	37 861 608	78 918 085	- 12 027 915
Høgskolen i Gjøvik	101 011 000	79 406 000	140	37 835 831	1 861	37 834 565	75 670 395	- 3 735 605
Høgskolen i Harstad	74 224 000	57 922 000	75	20 162 871	1 163	23 639 105	43 801 976	- 14 120 024
Høgskolen i Hedmark	213 975 000	162 144 000	236	63 844 581	4 220	85 809 179	149 653 761	- 12 490 239
Høgskolen i Lillehammer	125 517 000	86 606 000	145	39 324 365	3 144	63 922 979	103 247 344	16 641 344
Høgskolen i Molde	81 732 000	60 396 000	101	27 334 899	1 658	33 710 023	61 044 922	648 922
Høgskolen i Narvik	111 530 000	75 693 000	96	25 927 558	1 203	24 458 930	50 386 488	- 25 306 512
Høgskolen i Nesna	79 838 000	57 968 000	85	22 896 361	787	15 997 164	38 893 525	- 19 074 475
Høgskolen i Nord-Trøndelag	224 591 000	168 112 000	241	65 089 537	3 966	80 633 220	145 722 757	- 22 389 243
Høgskolen i Oslo	579 760 000	423 803 000	709	191 993 836	12 236	248 801 888	440 795 724	16 992 724
Høgskolen i Sogn og Fjordane	144 825 000	110 831 000	180	48 823 919	2 429	49 385 722	98 209 641	- 12 621 359
Høgskolen Stord/Haugesund	136 864 000	97 374 000	157	42 355 561	2 481	50 455 846	92 811 408	- 4 562 592
Høgskolen i Sør-Trøndelag	333 888 000	263 811 000	430	116 457 496	6 912	140 542 065	256 999 561	- 6 811 439
Høgskolen i Telemark	280 023 000	199 987 000	314	85 090 023	5 347	108 714 671	193 804 694	- 6 182 306
Høgskolen i Tromsø	159 558 000	134 862 000	230	62 328 983	2 768	56 289 781	118 618 763	- 16 243 237
Høgskolen i Vestfold	175 103 000	135 609 000	249	67 471 192	3 302	67 130 098	134 601 289	- 1 007 711
Høgskolen i Volda	125 018 000	94 284 000	162	43 952 353	2 891	58 786 465	102 738 818	8 454 818
Høgskolen i Østfold	274 001 000	196 851 000	274	74 047 806	3 930	79 909 366	153 957 172	- 42 893 828
Høgskolen i Ålesund	93 208 000	70 656 000	99	26 874 807	1 568	31 888 393	58 763 199	- 11 892 801
Samisk høgskole	29 304 000	25 072 000	38	10 203 225	141	2 865 321	13 068 546	- 12 003 454
Totalt:	11 028 162 000	8 575 850 966	15 844	4 287 925 483	210 885	4 287 925 483	8 575 850 966	0

Dekomponering med antall heltidsekvivalente studenter og antall faglig ansatte som kostnadsbærer, fordelt på regioner jf. flercampusmodell

Tabellen nedenfor viser i tillegg hvordan resultatene blir for de åtte flercampus-universitetene. Regionene Nord, Sørvest, Vest-Viken og Øst får lavere basisbevilgning enn i dag, mens regionene Midt, Vest, Innlandet og Oslo vil få en høyere basisbevilgning. Utslagene er stort sett mindre enn med kun studenten som kostnadsbærer, unntatt for regionene Sørvest og UiO.

Institusjon	Basis2006	Justert basis	Basis, faglig tilsatte	Basis studenter	Sum stud og vit	Omfordeling
Region Nord						
• Universitetet i Tromsø	720 985 000	629 146 873	277 273 308	180 095 375	457 368 683	- 171 778 190
• Høgskolen i Finnmark	119 111 000	90 946 000	41 056 477	37 861 608	78 918 085	- 12 027 915
• Høgskolen i Tromsø	159 558 000	134 862 000	62 328 983	56 289 781	118 618 763	- 16 243 237
• Høgskolen i Harstad	74 224 000	57 922 000	20 162 871	23 639 105	43 801 976	- 14 120 024
• Høgskolen i Bodø	248 475 000	171 799 000	78 269 830	78 655 229	156 925 059	- 14 873 941
• Høgskolen i Narvik	111 530 000	75 693 000	25 927 558	24 458 930	50 386 488	- 25 306 512
• Høgskolen i Nesna	79 838 000	57 968 000	22 896 361	15 997 164	38 893 525	- 19 074 475
• Samisk høgskole	29 304 000	25 072 000	10 203 225	2 865 321	13 068 546	- 12 003 454
I alt	1 543 025 000	1 243 408 873	538 118 613	419 862 513	957 981 126	- 285 427 747
Region Midt						
• Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet	1 545 920 000	1 187 829 024	680 233 024	580 184 690	1 260 417 714	72 588 690
• Høgskolen i Nord-Trøndelag	224 591 000	168 112 000	65 089 537	80 633 220	145 722 757	- 22 389 243
• Høgskolen i Sør-Trøndelag	333 888 000	263 811 000	116 457 496	140 542 065	256 999 561	- 6 811 439
• Høgskolen i Ålesund	93 208 000	70 656 000	26 874 807	31 888 393	58 763 199	- 11 892 801
• Høgskolen i Molde	81 732 000	60 396 000	27 334 899	33 710 023	61 044 922	648 922
• Høgskolen i Volda	125 018 000	94 284 000	43 952 353	58 786 465	102 738 818	8 454 818
I alt	2 404 357 000	1 845 088 024	959 942 115	925 744 856	1 885 686 970	40 598 947
Region Vest						
• Universitetet i Bergen	1 011 462 000	835 971 700	499 281 404	471 769 320	971 050 724	135 079 024
• Høgskolen i Sogn og Fjordane	144 825 000	110 831 000	48 823 919	49 385 722	98 209 641	- 12 621 359
• Høgskolen i Bergen	318 667 000	252 131 000	110 963 452	132 219 986	243 183 437	- 8 947 563
• Norges handelshøgskole	142 405 000	117 261 000	55 021 634	61 604 208	116 625 841	- 635 159
• Høgskolen Stord/Haugesund	136 864 000	97 374 000	42 355 561	50 455 846	92 811 408	- 4 562 592
I alt	1 754 223 000	1 413 568 700	756 445 970	765 435 082	1 521 881 052	108 312 352
Region Sørvest						
• Universitetet i Stavanger	451 656 000	344 782 000	143 007 531	166 923 680	309 931 212	- 34 850 788
• Universitetet i Agder	440 113 000	322 406 000	132 073 572	177 513 902	309 587 474	- 12 818 526
I alt	891 769 000	667 188 000	275 081 103	344 437 583	619 518 686	- 47 669 314
Region Vest-Viken						
• Høgskolen i Telemark	280 023 000	199 987 000	85 090 023	108 714 671	193 804 694	- 6 182 306
• Høgskolen i Vestfold	175 103 000	135 609 000	67 471 192	67 130 098	134 601 289	- 1 007 711
• Høgskolen i Buskerud	143 876 000	102 686 000	40 136 292	58 313 317	98 449 610	- 4 236 390
I alt	599 002 000	438 282 000	192 697 506	234 158 086	426 855 593	- 11 426 407
Region Innland						
• Høgskolen i Lillehammer	125 517 000	86 606 000	39 324 365	63 922 979	103 247 344	16 641 344
• Høgskolen i Gjøvik	101 011 000	79 406 000	37 835 831	37 834 565	75 670 395	- 3 735 605
• Høgskolen i Hedmark	213 975 000	162 144 000	63 844 581	85 809 179	149 653 761	- 12 490 239
I alt	440 503 000	328 156 000	141 004 777	187 566 723	328 571 500	415 500
Region Øst						
• Universitetet for miljø- og biovitenskap	292 248 000	232 614 000	123 088 239	88 659 658	211 747 896	- 20 866 104

7.

Referanser

• Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo	54 323 000	35 093 000	18 647 273	25 711 441	44 358 714	9 265 714
• Norges idrettshøgskole	75 316 000	71 488 000	26 441 779	19 876 897	46 318 675	- 25 169 325
• Norges musikkhøgskole	108 139 000	77 389 000	35 697 754	31 452 047	67 149 801	- 10 239 199
• Norges veterinærhøgskole	120 975 000	105 959 000	54 426 220	30 657 028	85 083 248	- 20 875 752
• Høgskolen i Akershus	145 405 000	99 521 000	41 002 349	65 773 686	106 776 034	7 255 034
• Høgskolen i Oslo	579 760 000	423 803 000	191 993 836	248 801 888	440 795 724	16 992 724
• Høgskolen i Østfold	274 001 000	196 851 000	74 047 806	79 909 366	153 957 172	- 42 893 828
I alt	1 650 167 000	1 242 718 000	565 345 255	590 842 010	1 156 187 265	- 86 530 735
Region UiO						
• Universitetet i Oslo (i alt)	1 745 116 000	1 397 441 369	859 290 145	819 878 629	1 679 168 774	281 727 406
Hele landet						
	11 028 162 000	8 575 850 966	4 287 925 483	4 287 925 483	8 575 850 966	0