

Pål Børing og Peter Maassen

**Statlige tilknytningsformer i et
internasjonalt perspektiv**

Et delprosjekt for Ryssdalutvalget

NIFU skriftserie nr. 18/2003

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

ISSN 0808-4572

Forord

Denne rapporten er utarbeidet av Norsk institutt for studier av forskning og utdanning (NIFU), på oppdrag av Utdannings- og forskningsdepartementets Lovutvalg. Rapporten utgjør et supplement og et bakteppe for utredningsoppdraget om kvalitet på norsk universitetsforskning og høyere utdanning i et internasjonalt perspektiv.

Foreliggende rapport ser på hvordan forholdet mellom staten og høyere utdanningsinstitusjoner er organisert i noen utvalgte land. Videre belyses hvilke lovendringer som har forekommet de siste årene innen disse ulike organisasjonsmodellene. I tillegg vil vi forsøke å drøfte enkelte konsekvenser av de endringer som har skjedd i forholdet mellom staten og høyere utdanningsinstitusjoner.

I arbeidet med rapporten har vi hatt stor nytte av innspill og diskusjoner med medarbeidere ved NIFU. Våre informanter i Finland, Østerrike og Nederland har også stilt opp med sin kunnskap, og vi takker dem alle for deres bidrag.

Leder for prosjektet har vært Peter Maassen, og Pål Børing har vært prosjektmedarbeider.

Oslo, september 2003

Petter Aasen
Direktør

Ingvild Marheim Larsen
Forskningsleder

Innhold

1	Innledning	7
2	Relasjoner mellom staten og høyere utdanning - noen hovedtrekk.....	8
3	Statlig styring av høyere utdanning på begynnelsen av 1990-tallet.....	10
4	Gjeldende forhold mellom staten og høyere utdanningsinstitusjoner i noen utvalgte land.....	13
	4.1 Danmark	13
	4.2 Finland.....	15
	4.3 Østerrike	16
	4.4 Nederland	18
	4.5 Storbritannia	19
	4.6 USA	21
5	Gjeldende finansieringssystem i noen utvalgte land	23
	5.1 Vest-Europa.....	23
	5.2 Vest-Europa, Australia, New Zealand og Tennessee (USA)	26
6	Endring i høyere utdanningsinstitusjoners autonomi i noen utvalgte land i det siste tiåret	31
	6.1 Danmark	31
	6.2 Finland.....	32
	6.3 Østerrike	32
	6.4 Nederland	33
	6.5 Oppsummering	34
7	Consequences of the changes in the relationship between the state and higher education	35
	7.1 Funding.....	36
	7.2 Institutional governance structures.....	37
	7.3 Institutional administration and management	38
	7.4 Personnel policies.....	39
	7.5 Student intake and selection	41
	7.6 Teaching programmes	42
	Referanser	44
	Appendiks.....	47

1 Innledning

I denne rapporten vil vi se på hvordan forholdet mellom staten og høyere utdanningsinstitusjoner er organisert i noen utvalgte land, og hvilke hovedendringer som har forekommet de siste årene innen disse ulike organisasjonsmodellene. Formålet med rapporten vil være å identifisere noen organisatoriske grunnmodeller for relasjonen statlig styring vs. institusjonelt ansvar / autonomi innenfor sentrale områder som finansiering, institusjonenes styringsorganer, administrasjon, tilsettingsforhold, studentopptak, og undervisning. Ved siden av å beskrive organiseringsmodeller i ulike land, vil vi forsøke å drøfte enkelte konsekvenser av organiseringen, hvilke erfaringer som er gjort, og hvilke konklusjoner som er trukket om organisasjonsformens betydning i de aktuelle landene.

Rapporten gir et supplement og vil være et bakteppe for utredningsoppdraget om kvalitet på norsk universitetsforskning og høyere utdanning i et internasjonalt perspektiv, som NIFU har utført for Utdannings- og forskningsdepartementets Lovutvalg (Gornitzka red. 2003). I Gornitzka (red.) (2003) belyses kvaliteten på forskning og utdanning innen norsk universitets- og høyskolesektor, der det trekkes sammenligninger med andre utvalgte land. I tillegg drøftes forholdet mellom styring, organisering og kvalitet i forskning og utdanning.

I vår rapport har vi lagt spesielt vekt på organisasjonsmodeller i utvalgte land som Danmark, Finland, Nederland, Østerrike, Storbritannia, og også i noen grad USA. Vi har også trukket inn informasjon fra andre land der dette kan illustrere prinsipielt viktige aspekter ved avgrensede temaer (eksempelvis Portugal og privat høyere utdanning).

Vi vil starte vår drøfting av gjeldende organisasjonsmodeller innen høyere utdanning, ved å belyse hvilke hovedendringer som har forekommet i forholdet mellom staten og høyere utdanningsinstitusjoner de siste 10 til 15 årene. I avsnitt 2 vil vi først foreta en begrepsmessig diskusjon av hovedendringer i styringsstrukturer mht. høyere utdanning som kan observeres. Videre vil vi i avsnitt 3 gi en kort presentasjon av en studie som ble foretatt på begynnelsen av 1990-tallet, som fokuserer på hvordan forholdet mellom staten og høyere utdanning var organisert på det tidspunktet. Denne studien vil gi en innføring i ulike organisasjonsmodeller, slik situasjonen var for 10 til 15 års siden. Dessuten vil denne studien danne et utgangspunkt for en beskrivelse og sammenligning av gjeldende organisasjonsmodeller, som er tema i avsnitt 4, samt hvilke organisasjonsmessige endringer som har forekommet i det siste tiåret, med spesielt vekt på grad av autonomi (avsnitt 6). Dernest vil vi i avsnitt 5 gi en beskrivelse av gjeldende finansielle system i aktuelle land. Til slutt vil vi i avsnitt 7 prøve å belyse enkelte konsekvenser av de endringene som har forekommet i forholdet mellom staten og høyere utdanningsinstitusjoner.

2 Relasjoner mellom staten og høyere utdanning - noen hovedtrekk

Vi skal skissere noen hovedtrekk når det gjelder relasjoner mellom staten og høyere utdanningsinstitusjoner, med utgangspunkt i et internasjonalt perspektiv. Siden slutten av 1970-årene har tradisjonelle statlige styringssystemer for offentlige sektorer slik som høyere utdanningssystemer, som er utviklet og anvendt gjennom det meste av det 20. århundre, blitt kritisert i stor grad og gradvis erstattet av alternative systemer. Denne reformprosessen har i utgangspunktet vært drevet av ideologiske motiver, men er gradvis blitt mer pragmatisk (se Maassen 2003). Imidlertid har ikke denne styringsreformen resultert i et nytt sett av permanente og stabile systemer. På mange måter har reformen derimot ledet til en kontinuerlig reform i de industrialiserte vestlige demokratier.

Høyere utdanning har tradisjonelt vært en samfunnsmessig institusjon som har styrt sine lærings- og forskningsaktiviteter gjennom hva som er blitt kalt kollegial selv-styring. For universitetene i det kontinentale Europa impliserte dette, for eksempel, at mange interne institusjonelle styringsorganer, og en institusjonsleder (rektor eller president) valgt blant de ansatte i professorstillinger, ble betraktet som støttestrukturer for akademiske aktiviteter, læring, og forskning. Gradvis har den intern-kontrollerte “kollegiale” beslutningsstruktur blitt erstattet med en form for ekstern-orientert styringsstruktur.

Allerede i 1960-årene har man i USA referert til en “forvaltningsrevolusjon” innen høyere utdanning. (“The Management Revolution in Higher Education”.) Denne “forvaltningsrevolusjonen” innebærer en formell styrking av styringsposisjoner innen offentlige universiteter og høyskoler. Gjennom 1980-årene har også høyere utdanning i andre land, spesielt i Europa, Canada, Australia og New Zealand, vært basert på et tilsvarende styringssystem. Senere er et slikt system innført i store deler av øvrige land. Til tross for at det er store forskjeller mellom landene mht. hvilke endringer som er gjennomført, er det en felles forståelse at institusjonene innen høyere utdanning vil fungere bedre ved mindre statlig styring av disse institusjonene.

I de siste tiår har det i mange land vært foretatt endringer i styringsmekanismene innen høyere utdanning. Slike endringer har forekommet vertikalt, horisontalt, samt også en blanding mellom vertikale og horisontale skift. Vertikale skift kan forekomme fra nasjonale til over-nasjonale offentlige institusjoner som EU, eller fra nasjonale til sub-nasjonale og regionale nivåer som, for eksempel, i Frankrike og Spania. Horisontale skift har forekommet fra offentlige til private former for styring, for eksempel når det gjelder studiestøttesystemer. Et eksempel på et blandet horisontalt-vertikalt skift er økningen i internasjonale (halv-)offentlige så vel som private godkjente virksomheter innen områder som bedriftsøkonomi.

Generelt sett har staten overført deler av sin kontroll mht. høyere utdanning vertikalt til høyere utdanningsinstitusjoner over de siste ti til femten årene. Dette skiftet har vært tolket innen rammen av hva som er blitt kalt en endring i statlige styringsstrategier, eller en tilpasning av den dominerende statlige modellen mht. høyere utdanning. I mange tilfeller var dette skiftet eller overføringen fulgt av en endring i den lovbestemte basis for høyere utdanningsinstitusjoner. Grovt sett kan tre basis- eller grunnmodeller identifiseres som en følge av denne overføringen.

Den første grunnmodellen er kjennetegnet ved at høyere utdanning er en del av den *statlige virksomheten* uten sin egen lovmessige status. Dette impliserer blant annet at ledelsen ved høyere utdanningsinstitusjoner ikke har noen formell basis for handlingsutøvelse. Som en konsekvens av dette har institusjonsledelsen hovedsakelig en symbolsk rolle, og at høyere utdanningsinstitusjoner styres direkte av nasjonale myndigheter, med en høy grad av autonomi for akademisk ansatte ved institusjonene.

Ved den andre basismodellen er høyere utdanningsinstitusjoner offentlige organisasjoner med sin egen lovmessige status. Dette kan enten bestå av mange separate lover eller en omfattende lov som gjelder for høyere utdanningsinstitusjoner innen en sektor som helhet, noe som impliserer at alle institusjoner innen en sektor har samme lovmessige status, eller at det eksisterer en lovmessig basis for hver enkelt utdanningsinstitusjon.

Den tredje og siste grunnmodellen er kjennetegnet ved at høyere utdanningsinstitusjoner er private organisasjoner. Dette trenger ikke nødvendigvis å ha konsekvenser for berettigelsen til statlig finansiering av disse institusjonene. Modellen gir hovedsakelig en beskrivelse av selve organisasjonsformen for hver enkelt institusjon (f.eks. om det er en stiftelse eller et aksjeselskap), noe som i denne modellen impliserer at staten ikke har noen direkte innflytelse på den måten en høyere utdanningsinstitusjon er styrt.

Ved beskrivelser av slike grunnmodeller vil vi hevde at det mest omfattende skift i denne sammenheng ikke er fra en offentlig til en privat organisasjon, men fra en institusjon som er en del av en statlig struktur til en organisasjon som har sin egen lovmessige status, med en tilknyttet myndighet til å handle autonomt på en rekke områder.

I fortsettelsen skal vi gi en innføring i hvordan forholdet mellom staten og høyere utdanning har endret seg det siste tiåret i utvalgte land, og hvilke konsekvenser dette har medført for organiseringen av høyere utdanning.

3 Statlig styring av høyere utdanning på begynnelsen av 1990-tallet

Vi skal i dette avsnittet gi en historisk presentasjon av høyere utdanningssystemer i utvalgte land, slik disse systemene fungerte på begynnelsen av 1990-tallet. Presentasjonen baserer seg på en studie av McDaniel (1997), som analyserer i hvilken grad et stort antall vest-europeiske land og stater i USA anvendte en sentralisert versus desentralisert styringsform for deres høyere utdanningssystemer. Ved bruk av denne studien skal vi i det følgende sammenligne ulike land ved å anvende forskjellige indikatorer. På bakgrunn av disse sammenligningene lar det seg gjøre å fastslå hvilke endringer som har funnet sted i de siste 10 årene når det gjelder forholdet mellom staten og høyere utdanning i de landene som er inkludert i undersøkelsen.

I den fremlagte studien fokuserer McDaniel (1997) på 5 områder som antas å være de viktigste mht. forholdet mellom staten og høyere utdanning. Disse områdene er finansiering, styring, utdanning, personell, og studenter. For hvert av disse områdene identifiseres et antall indikatorer (se appendiks), som gir en beskrivelse av gjennomsnittsscoren for hvert vest-europeisk land og hver stat i USA. Indikatormetoden i McDaniel (1997) er således utarbeidet på bakgrunn av en spørreskjemaundersøkelse, som ble sendt til eksperter på dette området i utvalgte land. For vest-europeiske land ble skjemaet i all hovedsak sendt til et spesifikt lands Utdanningsdepartement, og for USA ble de politiske myndigheter på statsnivå (og ikke føderalt nivå) tilsendt skjemaet. Selv om vi i denne rapporten ikke vil diskutere detaljer knyttet til studien i McDaniel (1997) (som i stedet kan finnes i McDaniel 1997), gir denne studien en interessant innsikt når det gjelder hvordan den statlige styringsformen mht. høyere utdanning var på begynnelsen av 1990-tallet.

En oversikt over komparative hovedkonklusjoner i McDaniel (1997) når det gjelder desentralisert versus sentralisert styringsform er presentert i tabell 1. Det fremgår av tabellen at på begynnelsen av 1990-tallet anvendte ingen av de inkluderte landene eller statene en fullt sentralisert styringsstruktur, og kun tre vest-europeiske land og tre stater i USA ble klassifisert som fremtredende sentraliserte. Dette kan tolkes som en indikator på den trenden som startet i det minste i Europa i 1980-årene, som innebar en desentralisering av statlig styring, med en etterfulgt styrking av institusjonell autonomi (Van Vught 1989, Goedegebuure et al. 1994). Relevante spørsmål i denne sammenheng er hvorvidt denne trenden har fortsatt, og i så fall på hvilken måte og med hvilke påfølgende konsekvenser. I de påfølgende avsnittene vil vi gjøre bruk av de kategorier og kriterier som anvendes i McDaniel (1997) for å analysere hvorvidt, og i så fall hvordan desentraliseringstrenden har fortsatt siden begynnelsen av 1990-tallet. Det må imidlertid understrekes her at vi ikke vil anvende samme metode som McDaniel (1997), og at vi i fortsettelsen i stedet vil gi indikasjoner på eventuelle endringer.

Tabell 1. Oppsummering av komparative sammenligninger mellom land.

	Desentralisert	Fremtredende desentralisert	Mellomliggende	Fremtredende sentralisert	Sentralisert
Europa	Storbritannia	Italia Nederland Danmark Sverige Norge Spania Belgia	Finland Sveits Frankrike	Tyskland Hellas Østerrike	
USA	Michigan Maine Pennsylvania Delaware New Mexico Puerto Rico Alabama Missouri California South Dakota Hawaii Indiana	Virginia Maryland Arizona South Carolina Texas Kentucky Wisconsin Alaska North Carolina New York Ohio North Dakota Washington Oklahoma	Connecticut Oregon West Virginia Kansas Colorado Florida Arkansas Minnesota Idaho	Louisiana Nevada Mississippi	

Kilde: McDaniel (1997).

Det fremgår av McDaniel (1997) at det for et bestemt land var store forskjeller når det gjaldt graden av statlig styring innenfor ulike områder av høyere utdanningssystemer på begynnelsen av 1990-tallet. I for eksempel det fremtredende desentraliserte Belgia var det stor institusjonell autonomi innen utdanning og styring, mens personal- og studentpolitikk var mye mer sentralisert. Tilsvarende forskjeller fantes i Frankrike, som hadde nærmest full frihet mht. finansiering, men ingen autonomi når det gjaldt personalpolitikk. I Nederland, Norge og Spania hadde man relativ sterk institusjonell frihet på samtlige områder, med unntak av studentpolitikk. Storbritannia hadde stor grad av autonomi på alle områder, men lavest innen finansiering.

På tilsvarende måte som for vest-europeiske land, viser tabell 1 at utdanningspolitikken varierte i stor grad mellom forskjellige stater i USA. Dette avspeiler at denne politikken prinsipielt sett var (og er) et ansvar for hvert av disse geografiske områdene. Av McDaniel (1997) fremgår at i statene Alabama, Connecticut, Kentucky, Oklahoma, South Carolina, Texas og Virginia var den sentraliserte styringen siktet inn mot området "utdanning", mens i Idaho, Kansas, North Carolina, North Dakota og West Virginia var styringen rettet inn mot finansieringsområdet. Med utgangspunkt i styringsutøvelse hadde man fullt desentraliserte systemer (Alaska, California, Delaware, Maine, Michigan, Missouri, New

Mexico, Ohio, Pennsylvania, South Dakota og Puerto Rico), og fullt sentraliserte eller sentral-kontrollerte systemer (Nevada). Tilsvarende sammenligninger gjaldt for områdene utdanning og studentpolitikk (men ikke nødvendigvis for de samme statene). Det minst sentraliserte området for alle stater sett under ett var personalpolitikk.

Sammenligner vi situasjonen i USA med vest-europeiske systemer, kan vi trekke følgende konklusjoner: Vest-europeiske land og amerikanske stater hadde generelt sett noenlunde samme grad av autonomi innenfor det finansielle området. Tilsvarende gjaldt for undervisning. Med utgangspunkt i styringsutøvelse var autonomien i mange vest-europeiske land i tilknytning til interne administrative strukturer innen høyere utdanningsinstitusjoner mye mer restriktiv enn i USA, mens vest-europeiske institusjoner hadde større grad av frihet til å inngå og opprettholde kontrakter med utenlandske utdanningsinstitusjoner. For områder som student- og personalpolitikk hadde amerikanske institusjoner betydelig større grad av uavhengighet enn vest-europeiske institusjoner.

4 Gjeldende forhold mellom staten og høyere utdanningsinstitusjoner i noen utvalgte land

Vi skal i dette avsnittet gi en generell beskrivelse av gjeldende forhold mellom staten og høyere utdanningsinstitusjoner i noen vest-europeiske land, samt kort kommentere situasjonen i USA. De vest-europeiske landene vi har valgt å belyse er Danmark, Finland, Nederland, Østerrike, og Storbritannia. I hovedsak skal vi bygge våre beskrivelser på Amaral et al. (2002), Kaiser et al. (2001), TemaNord (2000), og In 't Veld et al. (1996). (Neave og Van Vught 1991, og Goedegebuure et al. 1994, gir også beskrivelser av forholdet mellom staten og høyere utdanningsinstitusjoner i utvalgte land, men begge er av noe eldre dato.) Utvalgte land følger som underpunkter.

4.1 Danmark

Konstitusjonen i Danmark inneholder ingen spesifikke lovbestemmelser mht. høyere utdanning (In 't Veld et al. 1996, s. 145). I de lovene som omhandler universiteter og andre institusjoner innen høyere utdanning, gis imidlertid bestemmelser relatert til forholdet mellom staten og høyere utdanning. En ny universitetslov tok til å gjelde fra 1. januar 1993. Den omfattet alle høyere utdanningsinstitusjoner i Danmark. I forhold til tidligere lovverk ble universitetene gitt en større økonomisk og akademisk autonomi. Dette som følge av den desentraliseringen som foregikk i 1980-årene.

Danmark har rundt 110 høyere utdanningsinstitusjoner, som varierer fra større universiteter til mindre skoler (TemaNord 2000, kapittel 2). Høyere utdanning er primært finansiert av staten (se også Kaiser et al. 2001, avsnitt 4).

Vi skal gi en presentasjon av Lov om universiteter (Universitetsloven), som ble vedtatt av Folketinget ved 3. behandling den 8. mai 2003. Loven gjelder for universiteter under Departementet for vitenskap, teknologi og utvikling (*Ministeriet for videnskab, teknologi og udvikling*).

Lovens anvendelsesområde

- Universiteter er selveiende institusjoner innenfor den offentlige forvaltning, under tilsyn av Departementet (Departementet for vitenskap, teknologi og utvikling).
- Universitetene har forskningsfrihet, og skal verne om denne og om vitenskapsetikk.

Utdanning

- Universitetene beslutter hvilke forskningsbaserte utdannelser som de vil tilby innenfor sine fagområder. Universitetenes tilbud skal imidlertid godkjennes av Departementet.

- Departementet kan trekke tilbake godkjenning av et tilbud hvis det ikke lenger er behov for at en utdanning tilbys av et universitet, eller at en utdanning ikke lenger tilfredsstiller gjeldende kvalitetskrav for forskningsbasert utdanning.

- Departementet kan fastsette maksimumsrammer for tilgangen til en utdanning ved et universitet.

Styring

- Universitetenes styrer er øverste myndighet for universitetene.

- Et styre ansetter og avskjediger rektor, men har ikke myndighet i enkeltsaker vedrørende et universitets øvrige ansatte.

- Et universitet kan nedsette et representantskap, som drøfter på det overordnede nivå universitetets forskning, utdanning og øvrig virksomhet, og avgir rapport til styret.

- Et universitets daglige ledelse ivaretas av rektor, innenfor de rammer som styret har fastsatt.

- Et universitet må oppnevne et akademisk råd, med blant annet oppgaver som å uttale seg til rektor om den interne fordeling av bevilgninger, og sentrale strategiske forsknings- og utdanningsområder.

Økonomiske forhold

- Departementet yter tilskudd til et universitets undervisnings-, forsknings- og formidlingsvirksomhet, og andre oppgaver som er lagt til et universitet.

- Et universitet disponerer fritt innenfor sitt formål ved anvendelse av tilskudd, inntekter og kapital. Den eneste betingelsen er at et universitet overholder de tilskuddsbetingelser og disponeringsregler som er gitt i henhold til loven.

Personell

- Universitetene skal følge de regler for lønns- og ansettelsesvilkår, herunder pensjonsforhold, som gjelder i forhold til de ansatte som er fastsatt av Finansdepartementet.

- Departementet kan fastsette regler om ansettelse av vitenskapelig personell og lærere.

Bygningsmessige forhold

- Universitetene, som ved denne lov går over til å være selveiende universiteter, er omfattet av ordningen for den statlige eiendomsadministrasjonen.

Loven om handelshøyskoler og handelshøyskoleavdelinger av 1996 gir først bestemmelser når det gjelder hvilke fagområder disse høyskolene kan foreta **undervisning** innenfor. For området **styring** er slike utdanningsinstitusjoner i henhold til denne loven selvstendige institusjoner, der vedtak skal godkjennes av Undervisningsdepartementet (*Undervisningsministeriet*). Departementet er øverste forvaltningsmyndighet for disse institusjonene, og fastsetter bestemmelser om institusjonenes drift og virksomhet. Utgifter til drift av handelshøyskoler og -avdelinger dekkes av staten (**økonomiske forhold**), samt

at staten kan yte avdragsfrie lån til bestemte formål. Som for universitetene, skal disse institusjonene følge regler for lønns- og ansettelsesvilkår som er fastsatt av Finansdepartementet, herunder pensjonsforhold, som gjelder i forhold til de **ansatte**.

4.2 Finland

Samtlige av Finlands 20 universiteter er statlig drevet, og er således underkastet statlig myndighet (In 't Veld et al. 1996, s. 159). Det eksisterer separate vedtekter når det gjelder administrasjon av hvert universitet. Universitetsgrader er underlagt spesifikke reguleringer. I tillegg er det 29 polytekniske skoler. De fleste av disse er tverrfaglige utdanningsinstitusjoner.

I de siste årene har høyere utdanningsinstitusjoner fått større autonomi. Staten legger mindre vekt på budsjettmessig- og regelmessig kontroll for styringsutøvelse, og større vekt på resultatbudsjettering og utvikling av evalueringssystemer. Et nøkkelement i forholdet mellom Departementet (*Undervisningsministeriet*) og høyere utdanningsinstitusjoner er felles utarbeidelse av de målene som skal gjelde for hver institusjon, samt enighet om midler og studenttall når det gjelder polytekniske skoler. Følgende punkter kan fremsettes i tilknytning til gjeldende statlige styring av universitetene:

- Konstitusjonen i Finland sikrer frihet når det gjelder vitenskap og høyere utdanning. For å implementere disse prinsippene, sikrer den nye universitetsloven (1998) autonomi for universitetene og inneholder kun generelle bestemmelser for deres funksjon, virksomhet og formål. Innenfor disse grensene bestemmer det enkelte universitet selv organiseringen av sin administrasjon, samt hvilken avgjørelsesmyndighet hver enhet innen administrasjonen skal ha.

- Forskjellige grupper av personer innen et universitet må i henhold til loven som prinsipp være sikret representasjon i administrative enheter. Universitetene skal også gi adgang for representanter utenfor de høyere institusjonene til å bli fullverdige medlemmer av disse enhetene.

- Universitetene bestemmer selv hvordan undervisningen og forskningen skal organiseres, samt hvordan organiseringen av fakulteter og andre lærings- og forskningsenheter skal foretas.

I motsetning til universitetene, er ingen av de polytekniske skolene statlig eid. Den polytekniske sektor er av relativt ny dato. De første eksperimentelle institusjoner ble dannet på begynnelsen av 1990-tallet. En polyteknisk skole kan eies av en kommune, eller en sammenslutning av kommuner, eller den kan eies av en privat stiftelse. Relatert til eierskapsspørsmål er styringsstrukturen for de polytekniske skolene forskjellig fra den som gjelder for universitetene, og at dette også gjelder finansieringssystemet for de polytekniske skolene. Mange av disse forskjellene har sammenheng med at dannelsen av den polytekniske sektor ikke ligger langt tilbake i tid. Den første loven om polytekniske skoler fra midten av 1990-tallet, som ble introdusert for å regulere den eksperimentelle

status for disse institusjonene, er i ferd med å bli erstattet av en mer 'moden' lov som inkorporerer de erfaringer man har fra de første ti år med denne sektoren.

For både universitetene og de polytekniske skolene gjelder at de ved lov er forpliktet til å evaluere sine aktiviteter systematisk. I tråd med en slik forpliktelse, allokterer Departementet for utdanning deler av midlene til høyere utdanningsinstitusjoner basert på institusjonenes utdanningsmessige "output" (se avsnitt 5).

4.3 Østerrike

For informasjon om Østerrike baserer vi oss blant annet på Pechar (2003). Grunnet at universiteter og høyskoler er organisert på ulike måter, skal vi foreta separate beskrivelser av disse to hovedsektorene innen høyere utdanning. Universitetene har tradisjonelt vært (og er fortsatt) statlige virksomheter, og er underordnet Departementet for utdanning. Imidlertid har betydelige endringer vært foretatt innen disse virksomhetene. Den nye organisasjonsmodellen kan oppsummeres som følger:

Styring

- Lov om organiseringen av universitetene fra 1993 (UOG 1993), som ble fullt implementert i 2000, gir rektoren mer myndighetsmakt, mens universitetsstyrene får redusert innflytelse.

- Universitetsloven fra 2002 (UG 2002) vil gi fullt lovmessig selvstendighet til universitetene f.o.m. 2004. I Pechar (2003, s. 11) leser vi derfor: "Universities are no longer agencies of the state without legal capacity, but they remain in the domain of the public law, they are 'legal persons under public law'." Interessant nok ble et forslag i lovutkastet, om at universitetene skal tillates å bli rettsmessige organer under privat lov, forkastet av alle hovedinteressenter som var involvert i konsultasjonen av lovutkastet.

- Universitetsstyrene oppheves mer eller mindre, og det opprettes et styringsråd (Universitätsrat). Dette rådet skal bestå av mellom 5 og 9 medlemmer.

- Det utøvende råd (Rektorat) består av en rektor og opp til fire vise-rektorer. Rektoren velges av styringsrådet, etter forslag fra det akademiske senatet.

- Det akademiske senatet skal bestå av mellom 12 og 24 akademikere. Professorer må utgjøre et flertall.

Finansiering

- Ansvar for basisfinansiering er tillagt staten. Statlige midler skal fortsatt være øremerkede midler. Det er foreslått planer for at noen av midlene skal være basert på ulike indikatorer, men dette vil ikke bli realisert før i år 2007.

Utdanning

- Lov om universitetsutdanning av 1997 (UniStG 1997) introduserer mer autonomi for universitetene mht. deres studieplaner.

Personalpolitikk

- Lov om endring i sysselsetting av 2001 (Dienstrechtsnovelle 2001) gir store endringer for nyansatte ved universitetene. Omtrent 90 prosent av nåværende arbeidsstokk ved universitetene er tjenestemenn, de fleste av dem med fullt tjenesteforhold, og med avlønning i henhold til en bestemt lønnstabell. Nytilsatte vil måtte inngå kontrakter på lik linje med ansatte i privat sektor. I det lange løp vil dette kunne gi universitetene mer autonomi mht. personalpolitikk.

Studenter

- Universitetene har ingen offisielle krav om reguleringer eller kontroll av opptak. Enhver kan med godkjent eksamen fra videregående skole innrulleres ved et universitet.

Høyskolesektoren, som ble grunnlagt i 1994, er organisert på en annen måte. Følgende regler gjelder:

Finansiering

- Høyskolene mottar statlige midler per studieplass.

Styring

- Høyskolene kan være organisert som et aksjeselskap eller en stiftelse. I alminnelighet er de eid av lokale eller regionale politiske myndigheter.

Utdanning

- Høyskolene kan fritt bestemme sitt studietilbud.

Personalpolitikk

- Høyskolene kan sysselsette personer i henhold til de betingelser som gjelder for privat sektor.

Studenter

- Høyskolene kan gjennomføre adgangseksamineringer.

I motsetning til de fleste andre vest-europeiske land har sektoren for høyere utdanning, som ikke omfatter universiteter, nylig blitt dannet både i Østerrike og Finland. Omlag ti år etter dannelsen av høyskolesektoren i Østerrike og den polytekniske sektoren i Finland, kan en rekke bemerkelsesverdige forskjeller observeres mellom disse to landene. En av disse forskjellene er at mens den østerrikske høyskolesektoren kun tar opp 4 % av de nye studenter det første året, tar den finske polytekniske sektoren allerede nær opptil 50 % av studenter det første året. En beslektet forskjell gjelder den voksende rollen de finske polytekniske skolene har i regionale R&D ("Research and Development") strukturer. Den østerrikske høyskolesektoren har ennå ikke realisert dette. Endelig kan nevnes at en stor andel av de studieplassene innen den finske polytekniske sektoren som er offentlig finansierte er reservert for voksne studenter. Dette er ikke tilfellet for Østerrike. Alt i alt

kan man konkludere at til tross for den private karakter som omfatter den østerrikske høyskolesektoren, har denne sektoren blitt strengt regulert av de statlige myndigheter i Østerrike, og at dens vekst er blitt holdt under streng statlig kontroll.

4.4 Nederland

Gjennom 1960-årene og tidlig i 1970-årene ble universitetsstrukturen i hele Europa endret som en følge av studentopprør. Ingen land gikk så langt som Nederland i å demokratisere styringsformen ved universitetene (Boer 2002, Maassen 2002). I 1970 vedtok det nederlandske parlamentet en ny universitetslov, som introduserte et system med representativt lederskap. For universitetene impliserte dette at ansatte og studenter kunne velge sine representanter til universitets- og fakultetsrådene. I 1986 ble dette systemet endret til en ordning med blandet lederskap. Dette innebar en endring av maktforholdet mellom universitets- og fakultetsstyrene og -rådene, i den forstand at styrets makt ble styrket. Den fundamentale rollen til rådene ble imidlertid ikke endret; de skulle fortsatt være representative kontrollenheter med en betydelig makt i universitetenes styringsstruktur.

I 1992 ble en ny lov om høyere utdanning og forskning lagt frem, som tok til å gjelde 1. august 1993 (se også In 't Veld et al. 1996, s. 221). Denne loven ga universiteter og høyskoler en relativt større grad av autonomi på en rekke områder, og kan i mer eller mindre grad betraktes som en stadfestelse av at institusjonene i praksis hadde fått økt ansvar siden begynnelsen av 1980-årene. To områder var imidlertid utelatt fra loven av 1993. For det første gjaldt dette universitetenes interne styringsstruktur (men ikke styringsstrukturen ved høyskolene, som fremgikk av loven). For det andre var ikke finansieringssystemet ved utdanningsinstitusjonene nedfelt i loven.

En ny lov, som omhandlet universitetenes interne styringsstruktur, ble i 1997 godkjent av parlamentet (loven ble lagt frem av regjeringen i 1995, og vedtatt av parlamentet i 1997). Denne loven erstattet den veldig demokratisk rettede loven fra 1970. Loven av 1997 endret systemet ved universitetene til et utøvende lederskap. Nærmere bestemt representerte denne loven et skift fra en demokratisk, representativ styringsstruktur, der representative organer (slik som et universitetsråd) hadde en eller annen form for kontroll og godkjennende funksjon i f.eks. budsjett- og personalområder, til en mer hierarkisk struktur der styringsorganer er mer lik de styringsorganer som man finner innen industri og næringsliv. Rådernes rolle skulle i den nye loven ha en rådgivende funksjon, og medlemmene skulle ikke velges men utvelges. Universitetene kunne velge mellom to alternative strukturer; en næringslivsrettet struktur, og en mer demokratisk struktur. De fleste valgte den sistnevnte strukturen.

Hittil har vi fokusert på utdanningsinstitusjonenes styringsstruktur. Vi skal også her kort kommentere undervisningsområdet. I 1985 fikk universitetene og høyskolene full frihet til å planlegge sine egne undervisningstilbud. Spesielt i høyskolesektoren førte dette til et

stort antall nye tilbud. Både arbeidsgiverorganisasjonen og Utdanningsdepartementet var imidlertid ikke tilfredse med en slik utvikling. Mot slutten av 1980-årene ble det derfor innført et nasjonalt register for universitets- og høyskolekurs. Kun undervisningstilbud som ble nedfelt i registeret ble gjort berettiget for statlig finansiering. Nye kurs måtte godkjennes før de ble inkludert i registeret. De fleste forslag til nye kurs ble i praksis forkastet av en uavhengig komité, og ble således ikke inkludert i registeret som finansieringsberettiget kurs, noe som igjen medførte at disse forslagene ikke ble iverksatt. I midten av 1990-årene ble dette systemet endret av Utdanningsdepartementet, grunnet at man mente at markedet skulle regulere utviklingen av undervisningstilbud innen høyere utdanning. Som en konsekvens av dette har antall nye kurs økt igjen i de siste årene, spesielt i høyskolesektoren. Det forventes imidlertid at nye former for reguleringer vil bli iverksatt for å styre tilbudet av nye kurs.

I henhold til Konstitusjonens regler og prinsipper har universitetene og høyskolene frihet i henhold til to essensielle områder: utdanning (som er nedfelt i Konstitusjonen) og forskning (som ikke er eksplisitt nedfelt i Konstitusjonen). Det sistnevnte punktet er basis for funksjonell uavhengighet for offentlige institusjoner.

I Nederland er 63 høyskoler og 13 universiteter statlig finansierte. Flertallet (58) av de 63 høyskolene er private, mens 10 av de 13 universitetene er offentlige. For universitetene refererer 'private' seg til den livssynsmessige basis for institusjonene, som tillater for en bestemt styringsstruktur der religiøse representanter spiller en viktig rolle. I praksis opererer disse 'private' institusjonene på samme måte som offentlige universiteter. For høyskolene refererer 'private' seg også til den livssynsmessige basis, eller alternativt en annen eier enn staten, for eksempel en privat stiftelse. I praksis gjelder de samme bestemmelser for private og offentlige institusjoner.

Inntektene til universiteter og høyskoler består i første rekke av fondsmidler, som inkluderer midler fra departement(er), forskningsråd (dette gjelder kun for universitetene, siden høyskolene ikke er berettiget til å motta midler fra forskningsråd, Gornitzka et al. 2001, avsnitt 4), og midler fra kontraktsforskning og -undervisning (som innbefatter statlige og private midler). I tillegg kommer inntekter fra studenter, i form av skolepenger (TemaNord 2000, kapittel 6). Bygninger og eiendommer er eid av universiteter og høyskoler selv (se også Kaiser et al. 2001, avsnitt 10).

4.5 Storbritannia

Det fremgår av Shattock (2002) at på 1980-tallet ble basisbevilgningene til høyere utdanning redusert. Dette var en indikasjon på at statlige myndigheter var lite tilfredse med styringen av universitetene, noe som førte til at man forfektet et mer markedsorientert system for høyere utdanning. Denne oppfatning ble reflektert i den såkalte Jarratt-rapporten (CVCP, 1985). (Committee of Vice-Chancellors and Principals, 1985, *Report of the Steering Group in University Efficiency*, London: CVCP.) Ifølge Shattock (2002) var

dette noe av bakgrunnen for at statlige myndigheter fratok lokale myndigheter kontrollen over de polytekniske skolene i 1988, og ga dem universitetsstatus i 1992. I tillegg til de polytekniske skolene, fikk også sentralinstitusjoner (Skottland), og enkelte høyskoler, universitetsstatus dette året (dvs. i 1992) (jammfør TemaNord 2000, kapittel 8).

Høyere utdanning i Storbritannia og Nord-Irland har i dag hva som kan betegnes en enhetlig struktur (TemaNord 2000, s. 140). I 2000 var det 52 “eldre” universiteter (36 i England, 6 i Wales, 8 i Skottland, 2 i Nord-Irland), og 107 “nye” universiteter (33 tidligere polytekniske skoler og 51 PCFC-høyskoler i England, 9 polytekniske skoler / høyskoler i Wales, 14 sentralinstitusjoner i Skottland). Mer enn 40 av de tidligere polytekniske skolene og høyskolene har endret status til universiteter. Totalt finnes over 180 høyere utdanningsinstitusjoner.

I 1992 ble uavhengige, ikke-departementale fondsråd for høyere utdanning (“Higher Education Funding Councils”) grunnlagt (henholdsvis HEFCE, HEFCW, SHEFC, og NIEC), som erstattet fondsrådet for universitetene (“Universities Funding Council”; UFC) og fondsrådet for polytekniske skoler og høyskoler (“Polytechnics and Colleges Funding Council”; PCFC). Et fondsråd for videreutdanning (“Further Education Funding Council”) ble etablert for høyskoler innen videreutdanning.

Universiteter og høyskoler mottar et årlig bidrag fra fondsrådene. Bidraget gjør dem i stand til å finansiere undervisning, forskning og relaterte aktiviteter. Midler gis som rundsumbevilgning (“lump sum”), slik at institusjonene selv kan anvende midlene på egen aktivitet, så lenge midlene anvendes i tråd med de formål som rådene har satt. Resten av fondsmidlene er øremerkede midler.

Vi understreket ovenfor at det var et politisk mål, på 1980-tallet, om å gjøre høyere utdanning mer markedsorientert. Dette ble nedfelt i lovene “Education Reform Act (1988)” og “Further and Higher Education Act (1992)”. Dagens lovverk forhindrer staten i å regulere det høyere utdanningssystemet i detalj. Nærmere bestemt er høyere utdanning desentralisert i Storbritannia. Hver høyere utdanningsinstitusjon er en uavhengig, selv-styrt institusjon som er ansvarlig for sitt eget finansielle, administrative og akademiske system. Fondsmidler setter allikevel staten i stand til å styre høyere utdanning, ved å tildele midler basert på de målene staten har for høyere utdanning. Som et eksempel instruerte statlige myndigheter fondsrådene til å kontrollere veksten i antall studenter mot slutten av 1990-tallet, ved å begrense fondsmidler som var ment til å finansiere denne veksten. Sånn sett er dette systemet basert på insentiver (dvs. hvilke insentiver man vil fremme), samt karakterisert ved bruk av øremerkede midler for å styre høyere utdanning, og ikke bruk av reguleringer. Staten regulerer således ikke de høyere utdanningsinstitusjonene direkte, men indirekte ved allokering av fondsmidler.

I Bennett (2002) fremgår at ett av virkemidlene for å gjøre de høyere utdanningsinstitusjonene mer markedsorienterte, var et pålegg (under lovene “Education

Reform Act, 1988” og “Further and Higher Education Act, 1992”) om å velge styre av direktører ved de nye universitetene og høyskolene. Disse styrene ble sammensatt slik at flertallet utgjorde “uavhengige medlemmer”. Disse ble, i henhold til “Education Reform Act (1988)”, definert som “persons appearing to the appointing authority to have experience of, and to have shown capacity in industrial, commercial, or employment matters or the practice of any profession” (Part II, Chapter II, 131-132). Det ble forventet at disse styrene skulle foreta nødvendige endringsprosesser.

Det er tre styringsbaser ved de nye universitetene og høyskolene: (i) et styringsorgan, som er endelig ansvarlig for en institusjons forretningsområde, (ii) leder for en institusjon, som er administrerende direktør og ansvarlig for styringen av institusjonen, og (iii) det akademiske råd, som er ansvarlig for de akademiske aktivitetene ved institusjonen. Disse utgjør i dag mellom 11 og 24 medlemmer, med altså majoriteten som uavhengige medlemmer.

4.6 USA

Det generelle system for styringsstruktur for amerikanske universiteter er et relativt hierarkisk system (El-Khawas 2002). Som indikert i El-Khawas (2002, s. 263), består dette systemet av et styre på toppen (“Governing Board”, også kalt “Board of Trustees”). Deretter følger en president og en sentral institusjonell administrasjon. Presidenten kan betegnes en administrerende direktør (“Chief Executive Officer, CEO”). Så følger delenheter som skoler og colleges (som kan sammenlignes med fakulteter i Norge), og akademiske enheter (avdelinger og institutter). Til slutt finnes et akademisk råd. Dette systemet har eksistert gjennom institusjonens historie. De fleste universiteter og høyskoler inkluderer ikke studenter som medlemmer av styrene. Universitetsansatte er i alminnelighet heller ikke representert i styrene.

De siste tiår har det skjedd små endringer i universitetenes styringsstruktur. Selv om de fleste universiteter har blitt større, er deres styringsstruktur nesten uendret. Av de endringer som har skjedd, kan nevnes at akademisk ansatte på universitetene er i større grad blitt trukket inn i beslutningsprosessen. Dessuten er den administrative styringen ved universitetene styrket.

Mesteparten av offentlige midler for høyere utdanning i USA kommer fra de enkelte stater (Kaiser et al. 2001, avsnitt 11). Hver stat har sitt eget system, noe som gjør det vanskelig å snakke om et “amerikansk” system. Det finnes over 4000 høyere utdanningsinstitusjoner i USA, og nesten 15 millioner studenter. Det er tre hovedkomponenter av finansiering: offentlige midler til undervisning og forskningsaktiviteter (statsnivå og føderalt nivå), private midler, og midler for student-bistand.

En av de viktigste nylige trender i et stort antall av stater i USA, er den voksende offentlige interessen for høyere utdanningspolitikk. Stater har begynt å reformere sine høyere

utdanningssystemer, med formål å øke effekten av høyere utdanning på den økonomiske utviklingen i en stat. Dette impliserer blant annet at finansiering av utdanningssystemet har i større grad blitt koblet opp mot akademiske resultater, samt at betydning av institusjonell interesse i prosesser innen høyere utdanningspolitikk er blitt markert redusert.

5 Gjeldende finansieringssystem i noen utvalgte land

I dette avsnittet skal vi redegjøre for det gjeldende finansieringssystemet i utvalgte land. Først skal vi i avsnitt 5.1 omtale vest-europeiske land, mens vi i avsnitt 5.2 også vil berøre de systemene som gjelder i Australia, New Zealand og staten Tennessee i USA.

5.1 Vest-Europa

Vi skal her gi en kort presentasjon av det gjeldende offentlige finansieringssystemet i syv vest-europeiske land, slik dette fremgår av TemaNord (2000), kapittel 9. Først kan det konstateres at offentlige fondsmidler utgjør hoveddelen av universitetenes inntekter. Se tabell 2 for en oversikt.

Tabell 2. *Andelen offentlige midler av universitetenes inntekter (eksklusive og inklusive forskningsmidler fra forskningsråd).*

Land	% av budsjett for høyere utdanning	Inklusive forskningsmidler
Danmark	48 %	68 %
Belgia (Flanders)	53 %	59 %
Frankrike	63 %	
Tyskland	75 %	78 %
Nederland	62 %	64 %
Sverige	94 %	96 %
England	100 %	100 %

Kilde: TemaNord (2000).

I tabell 3 gir vi en komparativ oversikt over fondsmiddel-finansieringen av universiteter i de utvalgte syv vest-europeiske landene.

Tabell 3. *Komparativ oversikt over fondsmiddel-finansiering av universiteter.*

Land	Budsjett-form	Budsjett-periode	Undervisning og forskning	Fondsbasis for undervisning	Kapitalfond	Forskjellige takster for undervisning av temagrupper
Danmark	Rundsum	1 år (overførbar)	Separat	Output	Separat	Ja
Belgia (Flanders)	Rundsum	1 år	Separat (delvis integrert)	Input	Separat	Ja
Frankrike	Rundsum	1 år	Separat	Input	Separat	Ja
Tyskland	Budsjett-poster	1 år	Grunnmidler integrert	Input	Separat	Nei (ingen takster anvendes)
Nederland	Rundsum	1 år	Delvis integrert	Blanding av input og output	Integrert	Ja
Sverige	Rundsum	Årlig budsjett (3 års kontrakt)	Separat	Blanding av input og output	Integrert i rundsum	Ja
Storbritannia	Rundsum	1 år	Separat	Input	Integrert i løpende fonds	Ja (reduksjon per gruppe)

Kilde: TemaNord (2000).

Av tabell 3 følger at i de fleste landene får universitetene sine statlige midler i form av rundsumbevilgning. Dette innebærer at de i stor grad er autonome enheter når det gjelder intern allokering av statlige midler. Tyskland er eneste land hvor allokering av midler er sterkt regulert av sentrale myndigheter (i tråd med tabell 1). Imidlertid har noen delstater i Tyskland innført rundsumbevilgning for sine høyere utdanningsinstitusjoner, og det forventes at andre delstater vil følge etter i de kommende par årene.

Vi ser også av tabell 3 at i de fleste land er budsjettperioden på ett år, med Sverige som et unntak. Videre er budsjettet for undervisning fastsatt uavhengig av budsjettet for forskning i de fleste land, samt at mange land anvender en input-orientert fondsmodell for undervisning. Det fremgår av TemaNord (2000, s. 157) at med "input"-modell menes at variasjon i offentlige midler i stor grad avhenger av student- og/eller ansattetall. "Output"-modeller fokuserer derimot på antall avlagte eksamener eller et universitets anseelse. Kun det danske systemet kan kalles output-drevet, mens det nederlandske og svenske systemet er en mellomform. Selv om imidlertid en input-orientert fondsmodell for undervisning anvendes i all hovedsak i de fleste land, er forskningsmidler mer basert på output-orienterte kriterier.

Kapitalfond er i større og større grad blitt integrert i de generelle midlene som tilfaller universitetene. Dette er i tråd med trenden om å gjøre universitetene ansvarlige for sine egne infrastrukturer, som inkluderer bygninger og utstyr. Den siste kolonnen i tabell 3 refererer seg til hvorvidt universitetene gjør forskjell når det gjelder midler finansiert fra klasserom-baserte eller laboratorie-baserte disipliner. Differensierer de mellom dyre og billige studier, og hvordan er slike forskjeller satt ut i praksis? Svaret er at universitetene foretar slike differensieringer.

Tradisjonelt er høyere utdanning i de syv landene offentlig finansiert. Graden av privat finansiering er generelt sett liten. Andelen av private midler er imidlertid økende, og dette er noe som gjelder for all høyere utdanning i Europa. Dette har sammenheng med at nasjonale regjeringer har redusert sine midler til høyere utdanning, relativt sett.

Universitetene har således blitt mer markedsorienterte. Se tabell 4 for en oversikt over universitetenes inntektskilder.

Tabell 4. Hovedkilder av inntekter til universiteter som andel av totale inntekter (1995 / 1996).

Kilde	Danmark	Flanders	Frankrike	Tyskland	Nederland	Sverige	England
Offentlige midler	94 %	ca. 90 %	60 %	97 %	70 %	96 %	57 %
- grunnbevilgning	78 %	ca. 74 %		84 %	66 %	82 %	41 %
- forskningsmidler	16 %	ca. 16 %		13 %	4 %	14 %	5 %
Skolepenger	0 %	ca. 5 %	9 %	0 %	7 %	0 %	24 %
Kontraksaktiviteter	3 %		31 %	3 %	15 %	4 %	11 %
Andre inntekter	3 %	ca. 5 %			8 %		19 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Kilde: TemaNord (2000).

Tabell 5. Universitetsansatte fordelt på ulike stillingsgrupper i vest-europeiske land.

Karakteristikker	Danmark	Flanders	Frankrike	Tyskland	Nederland	Sverige	England
Akademisk ansatte	53 %	56 %	55 %	44 %	51 %	61 %	
Ikke-akademisk ansatte	47 %	44 %	45 %	56 %	49 %	39 %	
Fulltids ansatte	80 %	77 %		61 %	73 %		87 %
Deltids ansatte	20 %	23 %		39 %	27 %		13 %
Fast akademisk ansatte	80 %		90 %		73 %		
Midlertidig akademisk ansatte	20 %		10 %		27 %		
Tid anvendt på undervisning	55 %		57 %	33 %	47 %	44 %	40 %
Tid anvendt på forskning	45 %		43 %	67 %	53 %	56 %	60 %

Kilde: TemaNord (2000).

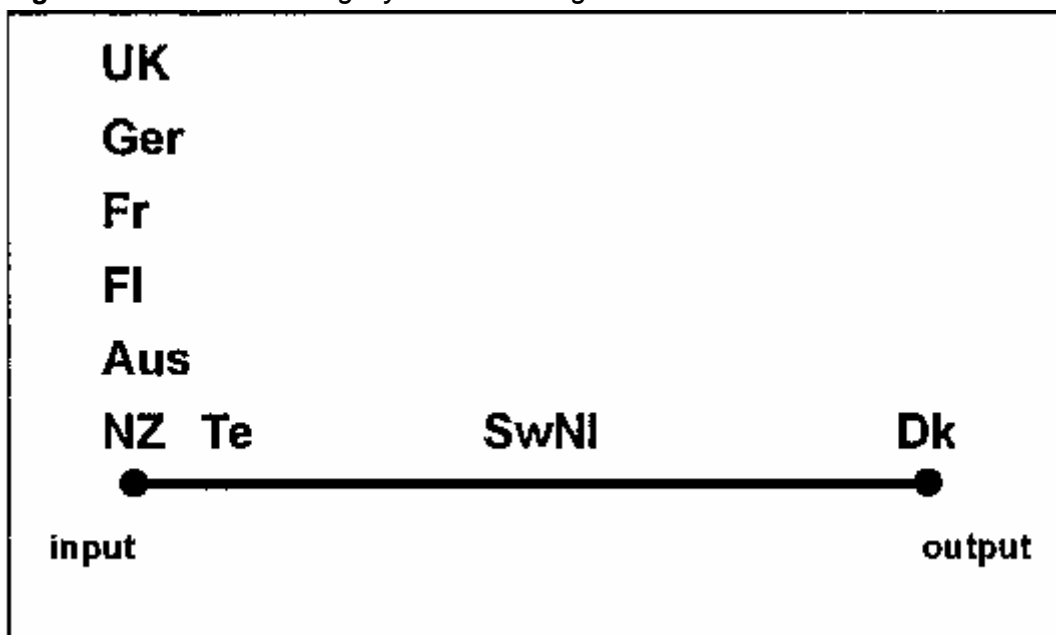
Vi ser av tabell 4 at i Danmark, Tyskland og Sverige er inntekter fra eksterne midler (inklusive skolepenger) ubetydelige. På den annen side: I land der skolepenger spiller en viktig rolle (som for eksempel i Nederland og Storbritannia), utgjør offentlige midler en lavere andel sammenlignet med øvrige land. Det må bemerkes at Frankrike utgjør et spesielt tilfelle grunnet at lønn til universitetsansatte ikke er inkludert i de institusjonelle budsjettene. Universitetsansatte i dette landet mottar i stedet lønn direkte fra staten.

Tabell 5, som viser oversikt over fordelingen av ansatte ved universitetene i ulike stillingsgrupper, er tatt med fordi den berører hovedutgiftene i universitetenes budsjett. Vi ser av tabellen at noe over halvparten av det totale antall ansatte i de fleste land er akademiske ansatte. Hovedvekten er fulltids ansatte.

5.2 Vest-Europa, Australia, New Zealand og Tennessee (USA)

I tabell 3 har vi angitt hvorvidt syv utvalgte vest-europeiske land har et input- eller output-orientert finansieringssystem. Dette målet refererer seg til hvilke kriterier som legges til grunn for allokering av offentlige midler til undervisningsaktiviteter. Vi presiserte i avsnitt 5.1 at ifølge TemaNord (2000) er kriterier som student- og/eller ansattetall input-kriterier, mens antall avlagte eksamener eller anseelsen til et universitet er output-kriterier. Det fremgår av Kaiser et al. (2001, s. 21) at andre input-kriterier kan være antall studenter som opptas ved et universitet, eller den bygningsmessige størrelsen på et universitet.

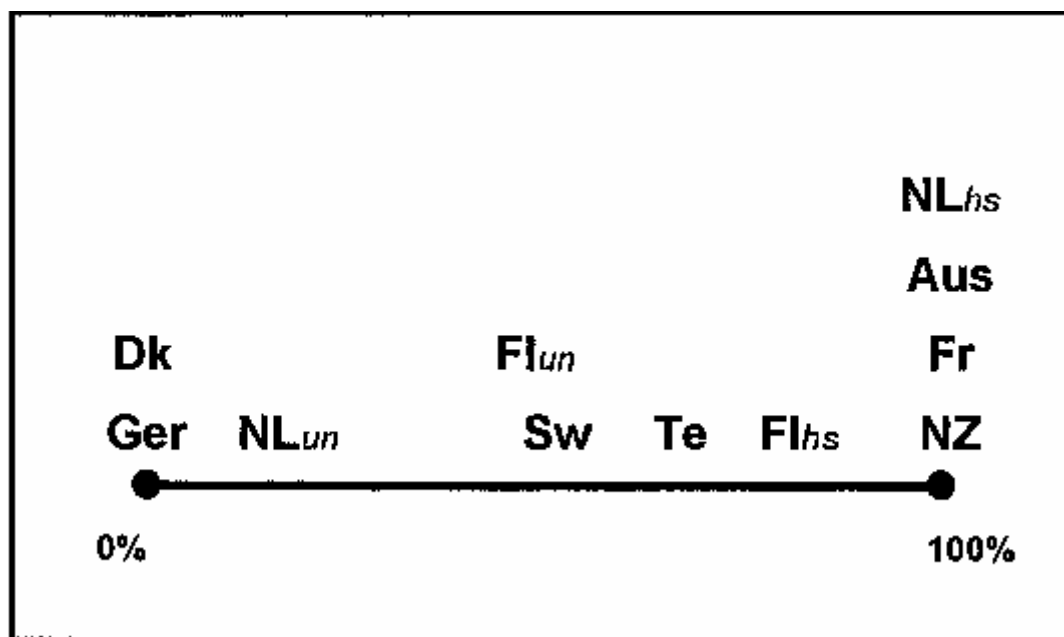
De landene som vi baserte oss på i avsnitt 5.1 var Danmark, Flandern, Frankrike, Tyskland, Nederland, Sverige, og Storbritannia. Med utgangspunkt i Kaiser et al. (2001, avsnitt 1), skal vi her trekke tilsvarende sammenligninger hvor vi i tillegg inkluderer Australia, New Zealand, og staten Tennessee i USA. Vi baserer oss således på følgende 10 land: Danmark (Dk), Flandern (Fl), Frankrike (Fr), Tyskland (Ger), Nederland (NI), Sverige (Sw), Storbritannia (UK), Australia (Aus), New Zealand (NZ), og staten Tennessee (Te) i USA. Figur 1 angir det systemet som anvendes for disse utvalgte landene.

Figur 1. Finansieringssystemet i utvalgte land.

Kilde: Kaiser et al. (2001).

I tråd med tabell 3 viser figur 1 at Danmark er output-drevet, Sverige og Nederland har en mellomform, mens de øvrige 7 av 10 utdanningsystemer er input-drevet. (Ifølge Kaiser et al. 2001, s. 21, er systemet i Flanders også basert på output-kriterier, “but these refer to post-initial teaching activities.”) Kaiser et al. (2001) poengterer at i Tennessee er input-kriterier de viktigste kriterier for allokering av offentlige midler til undervisning. Kun en liten andel av disse midlene allokeres på basis av output-kriterier. Kun 5,45 % (eller mindre) allokeres “as performance based funding.” I Sverige og Nederland er finansieringsmekanismene for en stor del basert på output-kriterier, i tillegg til enkelte input-kriterier. For Nederland gjelder at halvparten av undervisningsbudsjettet er bestemt med utgangspunkt i antall eksamensgjennomføringer (eller vitnemålsoppnåelse), mens 13 % av budsjettet er basert på antall nye studenter (input). Dette gjelder imidlertid kun for universiteter. For den nederlandske høyskolesektoren vektet antall nye studenter med en faktor, der denne faktoren igjen blant annet er avhengig av antall eksamensgjennomføringer. I det svenske systemet utgjør output-kriterier noe under halvparten av overføringene.

Vi fremhevet ovenfor at Kaiser et al. (2001) nevner spesielt antall studenter som opptas ved et universitet som et sentralt input-kriterie. I figur 2 skisseres hvilken betydning dette bestemte kriteriet har for finansieringssystemet.

Figur 2. *Finansieringssystemet i utvalgte land, med betydningen av opptakskriteriet.*

Kilde: Kaiser et al. (2001).

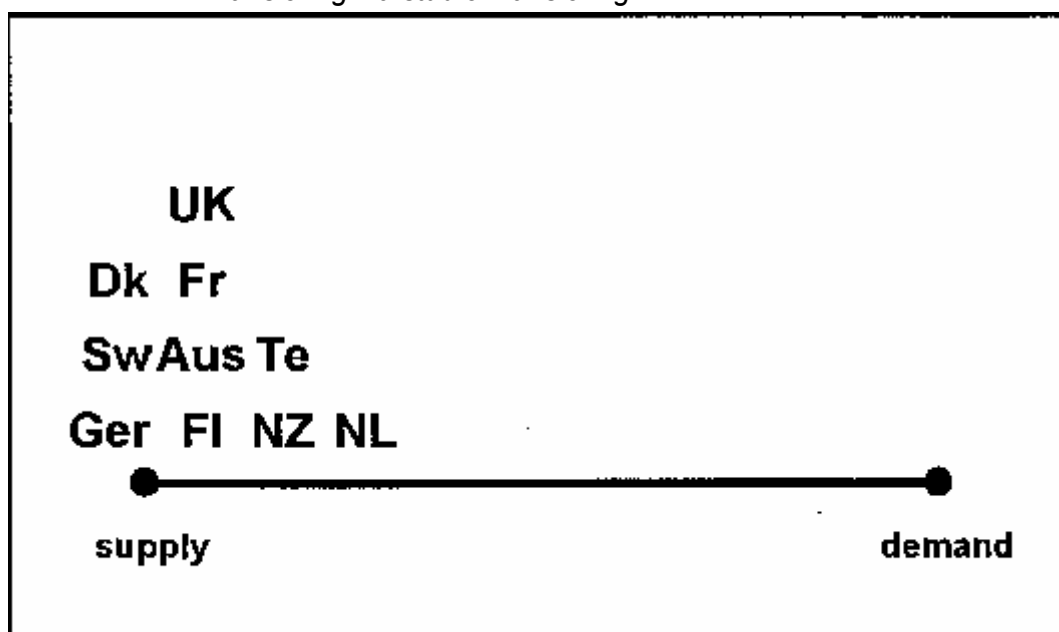
Vi ser av figur 2 at i Tyskland og Danmark er opptak av nye studenter ikke et anvendt kriterie for bevilgninger til universitetene. For nederlandske universiteter (NL_{un}) utgjør antall nye studenter omlag 13 prosent av den totale finansiering, mens for Sverige og universiteter i Flanders (FL_{un}) utgjør dette omlag halvparten. I Tennessee er den tilsvarende andel rundt to tredjedeler, mens for høyskolesektoren i Flanders (FL_{hs}) er andelen ca. 80 %. For de resterende landene er finansieringssystemet fullt basert på opptakskriteriet. Dette gjelder som vi ser også for høyskolesektoren i Nederland (NL_{hs}). Merk at Storbritannia ikke er inntegnet i figuren, da det ikke er mulig å fastslå i hvilken grad opptakskriteriet inngår i det finansielle systemet. Kaiser et al. (2001) forventer imidlertid at systemet i Storbritannia ligger nært opptil posisjonen til nederlandske universiteter.

En annen måte å beskrive finansieringsmekanismer på, er å skille mellom etterspørselsorientert kontra tilbudsorientert finansiering (i stedet for bruk av input- og output-kriterier). Det finnes en mengde ulike definisjoner av begge begreper. I Kaiser et al. (2001) legges følgende definisjoner til grunn: Hvis et system er tilbudsorientert innebærer det at høyere utdanningsinstitusjoner mottar midler direkte fra offentlige myndigheter. I tilfellet med et etterspørselsorientert system overføres midler til etterspørselssiden, som i dette tilfellet er studenter: denne gruppen mottar midler fra offentlige myndigheter, og anvender disse midlene til kjøp av ulike undervisningsaktiviteter. Et eksempel på dette sistnevnte systemet er et såkalt "voucher system".

I litteraturen betraktes ofte det offentlige system for studiefinansiering som et etterspørselsorientert system. Det argumenteres for at dette er en overføring av offentlige midler til studenter som ender opp hos tilbydere av undervisningstjenester. Vi skal betrakte

i hvilken grad finansieringssystemet i ulike land er basert på et slikt etterspørselsorientert (studiefinansierings)system. Dette gjøres ved å sammenligne nivået på offentlige tilskudd til studenter med deres (studentenes) undervisningskostnader (dvs. studieavgifter). (Ifølge Kaiser et al. 2001, fotnote 17 s. 24, vil det her være riktig å anvende nivået på undervisningskostnader, grunnet at tilskudd til studenter også kan anvendes til levekostnader generelt, som ikke vil være relevant i denne sammenheng. Merk at studielån ikke betraktes som et tilskudd til studentene, ettersom dette er midler som må tilbakebetales (selv om dette riktignok er subsidierte lån). Offentlige tilskudd er derfor kun å regne som stipend / scholarship.) Figur 3 oppsummerer i hvilken grad det forekommer etterspørselsorientert finansiering via systemet for studiefinansiering.

Figur 3. *Finansieringssystemet i utvalgte land, graden av etterspørselsorientert finansiering via studiefinansiering.*



Kilde: Kaiser et al. (2001).

Generelt sett kan vi ikke snakke om et indirekte etterspørselsdrevet finansieringssystem i land hvor studentene ikke berøres av studieavgifter. Dette er tilfellet for Danmark, Tyskland, samt Sverige. I land med lave studieavgifter, som i Belgia (Flanders) og Frankrike, kan vi kun konkludere at det er et lavt nivå på det indirekte etterspørselsorienterte systemet. Det eneste land hvor studieavgifter er på et relativt høyt nivå, og hvor studentene i gjennomsnitt har mulighet til å dekke disse kostnadene ved tildeling av offentlige stipend, er Nederland. I øvrige land (Australia, New Zealand, Tennessee, og Storbritannia), som har høyere studieavgifter enn Nederland, er de gjennomsnittlige stipendene som gis til studentene langt lavere enn det som gjelder for de nederlandske studentene. Dette impliserer kun et moderat eller lavt nivå på de indirekte etterspørselsorienterte overføringene i disse landene.

Alt i alt kan vi konkludere med at indirekte etterspørselsdrevet finansiering gjennom studieavgifter og stipend er høyest i Nederland, sammenlignet med de øvrige land vi betrakter. Dette fremgår av figur 3. Selv med utgangspunkt i Nederland utgjør imidlertid studieavgifter i gjennomsnitt kun omlag 20 prosent av offentlige utgifter til undervisningstilbud innen høyere utdanning.

6 Endring i høyere utdanningsinstitusjoners autonomi i noen utvalgte land i det siste tiåret

I avsnitt 3 foretok vi sammenligninger av ulike land ved å basere oss på en studie fra begynnelsen på 1990-tallet av McDaniel (1997). Denne studien identifiserer 5 hovedkategorier (finansiering, styring, utdanning, personell, og studenter) for å analysere forholdet mellom staten og høyere utdanningsinstitusjoner. Vi skal i dette avsnittet gi en vurdering av i hvilken grad autonomien innenfor hver av hovedkategoriene er blitt større eller mindre (eventuelt uendret) i tidsrommet frem til i dag i utvalgte land (Danmark, Finland, Østerrike, og Nederland). Som en foreløpig konklusjon kan man si at autonomien til utdanningsinstitusjoner har økt både som helhet, og innenfor mange av hovedkategoriene. Det kan imidlertid være ulike grunner for en slik økning, noe vi også skal se litt nærmere på.

6.1 Danmark

De vurderinger vi skal gjøre for Danmark er kun basert på lovendringer som gjelder for universiteter. Den beskrivelsen som ble gitt i avsnitt 4.1 ble foretatt på grunnlag av Lov om universiteter (Universitetsloven), som ble vedtatt av Folketinget ved 3. behandling den 8. mai 2003. Vi skal sammenligne denne loven med tidligere lovbestemmelser.

Av tabell 1 fremgår det at Danmark var fremtredende desentralisert, og at dette også var tilfellet innenfor de fleste hovedkategorier (McDaniel 1997). Når det gjelder **styring** er vår vurdering at autonomien har økt frem til i dag. Dette fordi lov av 2003 har eksplisitt uttrykt at “universiteter er selveiende institusjoner innenfor den offentlige forvaltning, under tilsyn av statsråden for Departementet for vitenskap, teknologi og utvikling” (vår oversettelse). Dette er ikke tidligere nedfelt i lovs form. Det fremgår også av den nye loven av 2003 at rektors fullmakter er utvidet, og at Departementet ikke lenger i særlige tilfeller kan utskrive nyvalg til rektorvervet (i henhold til den nye loven).

På det **finansielle** området, samt når det gjelder bestemmelser mht. **personell**, ser det ikke ut til at det er foretatt større endringer i lovverket. Dette ser også ut til å være situasjonen på **utdanningsområdet**. Fortsatt skal universitetene bestemme hvilke utdannelse som skal tilbys. Det er imidlertid interessant å lese at i den nye loven av 2003 kan Departementet trekke tilbake godkjenning av et utdannelsestilbud, hvis det blant annet ikke lenger er behov for et slikt tilbud ved et universitet. Denne lovspesifikasjonen fremgikk ikke av, for eksempel, Universitetsloven av 1999. Det er således ikke en selvfølge at graden av autonomi innenfor en bestemt hovedkategori har økt.

6.2 Finland

Redegjørelsen for Finland bygger på opplysninger innhentet fra instituttet “Research Unit for the Sociology of Education” (RUSE) ved Universitetet i Turku. Av tabell 1 fremgår det at Finland hadde et mellomliggende system. Videre fremgår det av McDaniel (1997) at dette også gjaldt innenfor de fleste hovedkategorier, men at det allikevel er mer autonomi mht. styring enn personell. Vi skal her fortløpende redegjøre for endringer i de ti siste årene, med utgangspunkt i enkelte av de punkter som er gjengitt i appendikset.

Når det gjelder **finansiering** er vår oppfatning at autonomien her er omlag uendret, eller kanskje økt noe. Den statlige bevilgning gis som en rundsumbevilgning. Det eksisterer øremerkede midler for blant annet innovasjon, samt separate budsjetter for bygging og vedlikehold, bestemt av statlige myndigheter. Høyere utdanningsinstitusjoner kan ikke ta opp lån på kapitalmarkedet, og kan heller ikke bestemme sine aktiviteter fritt mht. kommersiell undervisning og forskningskontrakter.

På området **styring** har autonomien økt. Universitetene kan ikke bestemme fullt ut sine eksterne kontakter / kontrakter, og heller ikke sine egne interne administrative strukturer, men til dette sistnevnte punktet har det blitt mer frihet. Derimot kan universitetene inngå kontrakter, samt ha kontakter, med utenlandske høyere utdanningsinstitusjoner.

Universitetene står ikke fritt mht. tilbud av kurs, hverken på fagnivå eller innenfor enkeltfag, men autonomien har økt noe når det gjelder bestemmelse på fagnivå. Derimot kan universitetene bestemme innholdet av sine kurs, samt foreta kvalitetssikring. Autonomien mht. **undervisning** har således økt.

Når det gjelder **personell** har også autonomien økt. Universitetene kan ikke bestemme fullt ut differensiering av akademisk personell, men autonomien har økt. De kan derimot fritt tilsette akademisk ansatte, men ikke når det gjelder bestemmelse av kvalifikasjoner eller avlønning.

6.3 Østerrike

Når det gjelder Østerrike bygger vi på avsnitt 4.3, og er således en oppsummering av dette sistnevnte avsnittet. Vi skal her hovedsakelig legge vekt på de lovendringer som har blitt iverksatt mht. universitetene.

Det fremgår av tabell 1 at høyere utdanningsinstitusjoner i Østerrike var fremtredende sentralisert, som helhet (og i henhold til McDaniel 1997, var dette også situasjonen innenfor de fleste hovedkategorier), men at autonomien har økt frem til i dag. Av avsnitt 4.3 kan vi konkludere med at universitetenes muligheter når det gjelder **styring** har økt, siden universitetene gis fullt lovmessig selvstendighet f.o.m. 2004. Samtidig er rektorens styringsmakt økt, mens mindre makt er gitt universitetsstyrene.

Autonomien mht. **finansiering** ser ut til å være omlag uendret, men innenfor **utdanning** og **personalpolitikk** har autonomien økt. Når det gjelder personpolitikk gjelder dette særlig innenfor nytilsetninger.

6.4 Nederland

Finansiering: I Nederland er den statlige bevilgning hovedsakelig et rundsum budsjett, og det er svært få øremerkede midler. Dette var også situasjonen på begynnelsen av 1990-tallet, slik at på dette området har det ikke vært store endringer. Det eksisterer derimot i dag en større grad av autonomi når det gjelder budsjetter for bygging og vedlikehold. Utdanningsinstitusjonene har videre fått et større ansvar for forvaltning av egen eiendom, og dermed et større ansvar for vedlikehold. Institusjonene har også fått større grad av frihet til å ta opp lån på kapitalmarkedet. Det henvises her for øvrig til Boezeroy et al. (2003) for en utdypning av det gjeldende finansielle systemet.

Når det gjelder **styring** er det ingen store endringer, men i noen grad mer autonomi. Universitetene kan fritt bestemme sine egne eksterne kontakter og kontrakter, også med utenlandske institusjoner innen høyere utdanning. Den økte autonomien skyldes ikke først og fremst nye lovbestemmelser, men heller en utvidet praksis fra universitetenes side, som følge av mer erfaring på dette området. Universitetenes egne interne administrative strukturer er fortsatt bestemt ut fra autonomi og statlige forskrifter, slik at universitetene fortsatt ikke står helt fritt til å bestemme slike strukturer selv, men det har blitt større grad av autonomi på dette området.

Selv om endringer i grad av autonomi innen styring ikke har vært store det siste tiåret, viser beskrivelsen i avsnitt 4.4 at det har vært store endringer innen universitetenes styringsstruktur i denne perioden. Beskrivelsen i sistnevnte avsnitt viser også at situasjonen mht. **undervisning** har vært kompleks. På undervisningsområdet har utdanningsinstitusjoner allikevel fått mer frihet. De kan selv bestemme hvilke kurs som skal tilbys på fagnivå, noe som har ført til en sterk vekst i antall fakulteter. Dessuten kan de fritt bestemme hvilke kurs som skal tilbys innenfor et fag, samt bestemme kursenes innhold.

Personalpolitikk: Det har ikke vært noen store endringer her, men mer gradvise endringer i retning av mer autonomi. Universitetene kan fritt foreta tilsetninger av akademisk ansatte. De kan også differensiere mellom akademisk ansatte, men det eksisterer enighetsavtaler som sikrer faste forhold mellom ulike type stillinger. Avlønning skal skje i henhold til lov for offentlig ansatte.

Når det gjelder området **studenter** har det ikke skjedd store endringer. Universitetene kan ikke bestemme sine egne opptakskapasiteter, de kan ikke velge ut sine egne studenter, og

de kan heller ikke bestemme nivået på undervisnings- og skolepenger. Slike forhold bestemmes av statlige myndigheter.

6.5 Oppsummering

Vi skal her oppsummere de vurderinger som er gjort i dette avsnittet. I tabell 6 har vi angitt hvilke endringer som har forekommet innen de fem hovedkategoriene. Vi angir kun i hvilken grad autonomien har økt eller blitt redusert innenfor hver kategori.

Tabell 6. *Endring i grad av autonomi for 4 vest-europeiske land det siste tiåret.*

Land	Finansiering	Styring	Utdanning	Personell	Studenter
Danmark	Ingen store endringer	Økt autonomi	Ingen store endringer	Ingen store endringer	I noen grad økt autonomi
Finland	Ingen store endringer	Økt autonomi	Økt autonomi	Økt autonomi	Ingen store endringer
Østerrike	Ingen store endringer	Økt autonomi	Økt autonomi	Økt autonomi	Ingen store endringer
Nederland	I noen grad økt autonomi	I noen grad økt autonomi	Økt autonomi	Gradvis endring mot mer autonomi	Ingen store endringer

7 Consequences of the changes in the relationship between the state and higher education

In discussing changes in the relationship between higher education and the state many different disciplinary perspectives can be used, ranging e.g. from an economic, to a legal or historical perspective. Each of these perspectives offers a specific interpretation of changes, and of the consequences of these changes. Under ideal circumstances a discussion of the consequences of these changes would be based on the outcomes of research done from as many disciplinary perspectives as possible. Unfortunately, while the changes themselves have been studied and discussed rather thoroughly, hardly any research on their consequences is available. As a result, we have very little reliable insight into what generally works and does not work when it comes to government policies and reforms with respect to higher education. One of the reasons for this is the lack of experimental studies that allow for a testing of the effectiveness of certain assumptions and theories with respect to policy effectiveness. As has been argued, for example, by Peters (2001) governments seem to prefer getting a ready-made policy ‘of the shelf’ instead of investing in experimental policy settings and studies of these settings in order to increase the knowledge on policy effectiveness. Nonetheless, in this section we will make an effort to discuss some of the consequences of the changes in the way the relationship between the state and higher education is organized. It has to be realized though that for most of the interpretations presented here there is no ‘hard evidence’. Instead the experiences and insights of individual researchers at NIFU were used, amongst other things, gathered through an internal seminar.

The specific changes in the steering of higher education can be interpreted as being a part of the general reshuffling of the relationship between the state and the public sector taking place since about two decades. At the end of the 1970s, early 1980s, the conviction had grown that the traditional (European) governance model that relied heavily on a central planning, steering and controlling role of the state, supported by a hierarchically organized bureaucracy, was no longer effective enough. New governance models have been introduced since, including market and decentralization models.

While the traditional governance model has been compared to a traffic light, the new governance models are argued to have more in common with a roundabout. In other words, while traditionally governance arrangements with respect to the public sector were aimed in the first place at regulating activities in detail, the new arrangements are aimed at providing frameworks within which a sector has a certain amount of freedom to regulate its own activities. Taking this metaphor as a starting-point it can be argued that the changes in the relationship between higher education and the state reflect the shift from traffic light to roundabout. Gradually governments in many countries have replaced detailed laws and

regulations by framework laws, aimed at stimulating a more direct interaction between higher education and its environment. Also the specific changes in the areas discussed in this report, i.e. funding, institutional governance structures, administration, personnel issues, student intake, and education, must in general be seen in this light: a withdrawing government that subsequently shifts authority to the higher education institutions.

However, the governmental withdrawing is not comprehensive, nor homogeneous in all areas. In addition, it is clearly conditional. Governments expect something in return from the higher education institutions for strengthening their autonomy, i.e. a more efficient, effective and responsive performance of the universities and colleges. For this purpose they often use the term quality to characterize their governance reform efforts. Examples of the latter are the “Higher Education: Autonomy and Quality” reform in the Netherlands (1986); the “Freedom and Excellence” reform in Sweden in 1993, and the current “Quality reform” in Norway. What can be said about the effects of the governmental withdrawing and the conditional strengthening of the institutional autonomy in higher education in the Western European context?

7.1 Funding

The first area to look at is funding. As has been discussed at length in this report, in most countries the funding arrangements with respect to higher education consist of a lump sum. This gives the institutions the freedom to allocate the funding internally on the basis of their own parameters and criteria. However, two remarks have to be made here. First a lump sum as such does not have an effect on the level of funding. The level of funding is based on various sets of parameters, linked, for example, to input aspects such as student numbers, or output aspects such as number of graduates, or research production. Second, while a lump sum suggests a maximum freedom for the institutions to allocate the money internally, in practice this freedom is rather small. A large part of the institutional budget is reserved for staff salaries. Since in most countries the level of the salaries is determined outside the institutions, the possibilities for the central administration of universities and colleges to re-allocate funds internally on the basis of strategic considerations are limited.

Consequently, the use of lump sum budgets as such has not lead to a major redistribution of funds internally in the institutions. What has been more important is the freedom the institutions have received to attract non-governmental sources of income. This freedom has led to strategic behaviour of institutions. The most successful institutions in this, such as the University of Warwick in England, have managed to increase the amount of external ‘market’ income. At Warwick currently no more than 20 % of its budget consists of state income, compared to more than 95 % at the end of the 1970s. This has not had a negative effect on the quality of teaching and research at Warwick, given the outcomes of HEFCE’s quality evaluations.

Over the last 20 years funding of European higher education institutions has shifted from earmarked to lump sum funding, while the institutions have been allowed to - some would say forced to - attract external sources of income. In practice all institutions have done so with external, non-governmental income ranging from covering a few percent to up to 80 % of the institutional budget of public institutions.

Consequences are first that institutions had to develop a certain level of entrepreneurial expertise. More financial autonomy requires a high level of financial expertise. Given the externally determined salary-levels it is obvious that not all institutions have been able to attract or keep the top-level financial managers that the new situation required. Second in many countries the practice of 'cross-subsidization' is seen as a problem. This refers to the situation that many institutions use public funds to subsidize (part of) their market activities. Given the financial autonomy of the institutions and the complexity of the matter it has proven to be highly difficult to develop adequate and acceptable regulations concerning cross-subsidization. Third lump sum budgets make it more difficult for governments to 'steer' the behaviour of the institutions directly. Indirectly the parameters used in the funding mechanism, such as a shift from input to output funding can stimulate the institutions indirectly. In addition, in some countries, such as the United Kingdom, governments have (re-)introduced earmarked funds. Since these funds are limited compared to the basic lump sum grant, they can create competition between the institutions. Finally, given the level of administrative expertise needed to compete for earmarked funds, and other national and supra-national funds, as indicated the institutions have to invest in this expertise. Given that some institutions win and others loose in the competition for funds, the outcome for individual institutions might be that the investments needed for being able to participate in the competition are higher than the amounts acquired in the competition.

7.2 Institutional governance structures

The second area is institutional governance structures. More financial autonomy has to be accompanied by a more efficient and effective internal governance structure. If higher education institutions are expected to become more entrepreneurial, it can be argued that their governance structure has to be adapted accordingly. In practice this trend can be observed clearly (Amaral et al. 2002). The democratic governance structures introduced at the end of the 1960s, early 1970s, have been or are being replaced by structures in which authority is more concentrated. In practice this means that rectors and deans have become more powerful, and that senates and council have lost a large part of their power. This trend represents the rise of individual leadership, both academic and administrative, and the introduction of professional rectors and deans in higher education. Another element in this is that representative elections are being replaced by selective appointments. Finally, the growing influence of external stakeholders in internal institutional governance can be observed. This refers, for example, to the introduction of Executive Boards (comparable to

Boards of Trustees) in the Dutch and some German universities, and the growing number of external stakeholders in institutional decision making bodies, for example, in Portugal. What are the consequences of this development?

In general one can say that one of the consequences of the changes in governance structures is the decrease in power of the academic staff of universities and colleges, as well as of the students. It is in general too early to say what the effects of this will be in the long run. At the moment the few studies that have looked into these effects seem to suggest that the majority of the staff as well as of the students does not have a clear opinion on this issue. Another consequence is that the concentration of power in individual office holders means the introduction of professional deans and rectors. This is only possible if the professional dean and rector position is an attractive enough alternative for the top academic staff to the traditional academic career. Major concern in practice is whether it is possible to find enough acceptable and talented professional leaders in higher education institutions. Further while the position of external stakeholders is formally becoming more important in institutional governance, in practice most external stakeholders see their role as symbolic. This implies that it cannot be expected that a university of college will become more externally oriented simply by including more external stakeholders in their decision-making structures. Finally, the position of the dean has proven to be a crucial one in many institutions. Question in this is whether the dean is a representative of a Faculty, a *primus inter pares* of the professors of the Faculty. Or is the dean a member of the institutional management team led by the rector? Important issue is how the dean gets in his/her position. Is the dean elected or appointed? If elected, by whom; if appointed, who is making the nominations, and who is in the end responsible for the appointment? If a dean is elected, is it possible to fire him/her? If a dean is appointed, does that mean that he/she can be fired by the same person or body that appointed him/her?

7.3 Institutional administration and management

Next issue is institutional administration and management. As part of the shifts in governance with respect to higher education (Maassen 2003) also the administrative and management functions in the higher education institutions have been adapted. As indicated above, governments in many European countries have been withdrawing from close oversight over higher education and shifted authority to the universities and colleges. As a consequence not only the institutional governance structures had to be adapted, but also the way in which the institutions organized their administration and management responsibilities. In general this implied first a quantitative growth in administrative functions and the number of administrators at various levels in the institutions. This has been called a form of bureaucratization of higher education institutions (Gornitzka et al. 1998). In Norway this development took place at the beginning of the 1990s. After this first quantitative growth the nature of the administrative and management functions changed. In general secretarial and lower administrative jobs were replaced by more

professional management and administrative functions. As part of this also the education and training requirements with respect to the new generation of administrators and managers were raised. This can be regarded as a qualitative growth of administration and management in higher education, and has been referred to as the professionalisation of higher education administration (Gornitzka and Larsen 2003). Overall this development has been referred to as the management revolution in higher education (Rourke and Brooks 1966, Keller 1983). It can be regarded as the higher education version of the introduction of New Public Management or Managerialism in public sectors. It implied that institutional administration and management have shifted from being functions that were seen as 'necessary evils' to self-justifying activities (Maassen 2003).

The consequences of this management revolution are manifold, including the growing tension between the academic and the administrative world inside higher education institutions. This implies that institutional administrators and managers have begun to interfere with the traditional academic responsibilities with respect to teaching, research and services. This has taken place in a procedural and a substantive way. Procedurally, amongst other things in the areas of personnel policies (see below), and reporting, i.e. the procedures through which academics have to report internally on their activities. Substantively through the development of institutional, faculty and departmental profiles, and the development of research programmes related to these profiles. The latter implies a shift from individual responsibility for one's own research activities to a collective, partly managerial responsibility for specific research programmes. Overall the changes in the institutional administration and management functions have led to a strengthening of the administrative power inside the institutions and a reduction of the academic power. Burton Clark's study on entrepreneurial universities in Europe (Clark 1998) and the responses to it in individual institutions, national systems, and international organizations such as the OECD, can be regarded as an indication of this development. Institutional administrators and managers have entered in a serious way the traditional domains of the academics, and as suggested by Clark and others, the 'good old days' of academic autonomy and collegial decision making are over and will most likely never return. Academics are stimulated (or 'pushed' as some would say) to be more effective and efficient in all their academic activities and to account for what they have done. While this has led overall to an increase in productivity both in teaching and research, and a greater awareness among academics of societal changes, and the need to focus teaching and research more on these changes, at the same time there is also a general feeling of 'unrest and uncertainty' among academics. How this in the long run will affect the academic profession is not clear yet.

7.4 Personnel policies

Traditionally the academic staff of universities and colleges in continental Western Europe had the status of civil servants. In essence this has not changed over the last ten years. Among the consequences of this are that labour agreements for university and college staff

are either part of general civil service labour agreements, or are determined within the framework of such general agreements. Amongst other things, salary levels for institutional staff members are determined outside the institutions, while in France the salaries of university personnel are not even included in the institutional budgets, since these are paid directly by the state to the individual university staff member. What does this mean for the nature of the personnel policies of the institutions? The enlarged institutional autonomy in the area of financial management, the introduction of more entrepreneurial governance structures, the professionalisation of institutional management and administration, have all been realized under the assumption that the institutions should be able to develop a more direct relationship with their environments and should be allowed to organize and steer their own activities. However, what is it that institutions are expected to organize and steer? What are the basic assets, the basic resources of higher education institutions? The answer to these questions is the same: the academic staff members form the basic resource of higher education institutions. The institutions are expected to organize and steer the activities of their staff in a more effective and efficient way. After all it is the academic staff that is producing and handling knowledge, it is the academic staff that is earning income on many different markets, and it is the academic staff that determine the reputation of an institution, and not, for example the Board of Trustees. However, European higher education institutions still have limited means to steer the activities of their academic staff. This is caused in the first place by the aforementioned civil service status. In the second place by the notion of academic freedom which by many is interpreted as a protection against external interference in the individual responsibility for what is being researched and taught. In the third place by the strong social emphasis on horizontal structures and equality, especially in the Nordic countries, the Low countries, and the German countries, i.e. Austria and Germany. As a consequence traditionally higher education institutions in Europe had limited means to develop personnel policies of their own, while human resources management was truly an almost alien concept. This has changed to some extent over the last ten to fifteen years, but only very gradually in most countries, and not at all in others. Starting-point in most countries for institutional personnel policies are still collective labour agreements, instead of separate labour agreements per institution; equality of salary scales and equality in treatment of personnel, instead of using performance as the basis for salary levels and promotion; protection of the rights of the individual staff member, instead of competition for places and easier ways for institutions to hire and fire staff. Of course this public personnel tradition has its European roots and has to be appreciated as such. It does create certainty, gives to a large extent protection to the individual staff member, and fits the notion of the European welfare state. However, it also represents some of the main problems identified with the traditional public sector governance model, such as inefficiency, lack of incentives for better performance, inflexibility, rigid hierarchies, and an abundance of regulations to keep the system as it is. While many core organizational aspects in higher education institutions, such as financial management, governance structures, administration and management functions, have been adapted in order to deal with these problems, personnel policies are still lagging behind in many respects.

Consequence is that the possibilities in the European higher education institutions for internal steering have been strengthened overall the last ten years, but the main steering-object, the institutional human resources, is still shielded off from direct steering through external regulations, procedures and agreements, and through traditional internal values and notions. As indicated this is gradually changing in most countries. Examples are, for example, the establishment of a separate employers' organization of universities in the Netherlands. This organization is negotiating with the involved unions about labour agreements for university personnel. Part of the change in Dutch higher education is also the possibility universities and colleges have for using performance of staff members in positive as well as negative ways, i.e. increasing a salary more than the automatic annual raise in case of good performance, or blocking the automatic annual salary raise in case of bad performance. Another example concerns the personnel policy of the ETH Zurich, one of the most prestigious technical universities in Europe. The central leadership of the ETHZ came a number of years ago to the conclusion that if the ETHZ wants to be and remain one of the best technical universities in the world, it has to be able to attract for a top academic function the best academics in the world in the area in question. ETHZ concluded that the main blockade in this was the responsibility of the academic units (faculties and departments) to organize the filling of vacancies and to take a decision on the candidate to appoint. According to the ETHZ central leadership are academics in general inclined to fill vacancies with people who are at best equally good, but never better than the academics involved in the appointment procedure. Therefore at ETHZ the filling of top academic vacancies is now the responsibility of the central leadership, and quality is the main driving force.

The Norwegian universities are characterized by a personnel policy approach that is driven most by stimulating individual career perspectives. Compared to other European countries the consequences of this are that in many academic units in Norwegian universities the academic staff structure consists of a relative large number of full professors. At the moment institutional leaders, such as deans, have very limited possibilities to influence, let alone steer, the academic activities of their staff.

7.5 Student intake and selection

From all the areas discussed in this section student intake is the area where over the last decades least changes have taken place in continental Western Europe. In general student intake is still centrally regulated and controlled by government bodies. Especially in the above mentioned Northern European countries with a 'horizontal and equality' tradition, governments and parliaments are still very reluctant to introduce measures that can lead to some form of quality differentiation in higher education through institutional selection of students. In the Netherlands, for example, the previous Minister of Education tried to include selective mechanisms in the new Bachelor/Master degree structure. His proposal was to allow universities to develop a number of high quality Master programmes for

which they themselves could select the students. The universities should also be allowed to determine the tuition fee level for these programmes, assuming that they would charge higher fees than the regular, government determined ones, on the basis of the expected positive labour market effects of these Master degrees. Parliament took these proposed measures out of the Bachelor/Master degree proposal from the Minister on the basis of the argument that it threatened the equality of opportunities in higher education.

The main argument for limiting student intake into European universities and colleges is the capacity of the institutions in certain fields, and the capacity of the labour market in certain professions, such as medical professions. These capacity considerations lead to the determination of a maximum number of student places either overall per institution, or in certain fields. It is either the government that is prescribing this maximum number of student places, or the government negotiates with individual institutions about the overall number of students that can be accepted by the institution (as is e.g. the case with the Finnish polytechnics), or the number of students that can be accepted for specific fields per institution (as is the case in the Netherlands). In the latter case the institutions are free to accept as many qualified students as they want in the non-included programmes.

It is interesting to compare European universities to US universities with respect to this and the previous issue, personnel policies. Concerning these two areas US universities have substantially more freedom than their continental European counterparts. Each US public university has its own specific personnel policy and its own specific labour agreement with its staff. In addition, US universities are able to select their own students 'at the gate'. In a recent Communication by the European Commission on the Future of universities in the Europe of knowledge, it was argued that the main reason for the difference in quality between European and US universities is that US universities are better funded from a variety of sources than their European counterparts. Without wanting to disqualify this argument, we want to point to the importance of the differences between US and European higher education institutions in the areas of personnel policies and student intake regulations, and the effects these differences have on the quality of teaching and research at European universities and colleges.

7.6 Teaching programmes

How is academic programme development organized in European higher education institutions? In other words, what are the regulations and procedures concerning the responsibility for the development of new teaching programmes and the adaptation of existing ones? In general European universities and colleges have more autonomy with respect to academic programme development than their American counterparts. Many US states have rather detailed regulations for reviewing new teaching programme proposals. These concern especially notions of efficiency, effectiveness, and academic quality.

The regulations concerning academic teaching programmes are of great relevance, amongst others things, because of the relationship with public funding of higher education. As discussed above, in nearly all European countries public funds for higher education are distributed through funding mechanisms in which in one way or another student numbers play a role. This implies that in countries where the government has not fixed a maximum number of student places to be funded for each institution it makes sense for the institutions to aim at growing student numbers. Simplistically said, in these countries more students means more income for the institutions. This refers especially to the teaching institutions, i.e. the colleges and other types of non-universities where hardly any research is done. This can be illustrated by pointing to the experiences in the Netherlands described above. The deliberate decision to abolish governmental regulations with respect to academic programme development led at the end of the 1980s to a rapid growth in new programmes in the higher vocational education sector. This was concerned to be an unacceptable development and therefore new regulations and procedures were introduced. These limited in practice the amount of new teaching programmes that were offered by the institutions. When in the second half of the 1990s the regulations were abolished again the earlier situation was repeated, i.e. a rapid growth of new teaching programmes in the higher vocational education sector. While the institutions were willing to regulate on a voluntary basis the development and introduction of new programmes (comparable to the situation in a number of US states, e.g. Michigan), the then Minister of Education did not want to accept any form of regulation. Consequently the number of teaching programmes in Dutch higher education is now more than 4 times as large as in 1986. Students, institutions as well as employers complain about the lack of transparency of the total offerings of teaching programmes especially in the higher vocational education sector. Consequently it is expected that the new government (started May 2003) will introduce some kind of central regulation of academic programme development again.

Some final remarks. On the basis of the changes in the organisation of the relationship between the state and higher education described in this report it can be concluded that European governments have strengthened the institutional autonomy especially in the areas of financial affairs, institutional management and administration, and internal governance structures, in some cases (e.g. Austria) with related changes in the legal status of the higher education institutions. In crucial areas such as personnel policies and student intake (the latter includes the possibility to decide upon the level of tuition fees to be charged), things have either moved very slowly or not at all. This implies that institutions have more power to decide themselves on how they want to run their own affairs, but in two important areas this power is rather empty, because the regulations and procedures in these areas are still determined by others than the institutions themselves. Consequently the institutional leaders (rector, deans and other core actors) are limited in their possibilities of directing their institutions strategically in certain directions. This creates tensions between the institutions and the governments, since this 'strategic direction-giving' was the main expectation governments had when they started to strengthen the autonomy of the institutions.

Referanser

- Amaral, A., G. A. Jones, og B. Karseth (eds.) (2002), *Governing Higher Education: National Perspectives on Institutional Governance*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, The Netherlands.
- Bennett, B. (2002), "The New Style Boards of Governors - Are They Working?", *Higher Education Quarterly*, vol. 56, no. 3, July 2002, p. 287-302.
- Boer, H. de (2002), "Trust, the essence of governance?", i: A. Amaral, G. A. Jones, og B. Karseth (eds.) (2002), *Governing Higher Education: National Perspectives on Institutional Governance*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, The Netherlands, p. 43-61.
- Boezeroy, P., L. Goedegebuure, J. Huisman, B. Jongbloed, og T. Philips (2003), *On Dutch Mountains and Norwegian Woods. Report to the Royal Commission*, Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS).
- Clark, B. R. (1998), *Creating entrepreneurial universities: organizational pathways of transformation*, Oxford: Pergamon Press.
- El-Khawas, E. (2002), "Governance in US Universities. Aligning internal dynamics with today's need", i: A. Amaral, G. A. Jones, og B. Karseth (eds.) (2002), *Governing Higher Education: National Perspectives on Institutional Governance*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, The Netherlands, p. 261-278.
- Goedegebuure, L., F. Kaiser, P. Maassen, L. Meek, F. Van Vught, og E. De Weert (1994), *Higher Education Policy. An International Comparative Perspective*, Oxford: Pergamon Press.
- Gornitzka, Å., S. Kyvik, og I. M. Larsen (1998), "The Bureaucratisation of Universities", *Minerva*, 36 (1998), p. 21-47.
- Gornitzka, Å., P. Maassen, og J. D. Norgård (2001), "Nasjonal prioritering og arbeidsdeling i høyere utdanning - internasjonale erfaringer", *NIFU skriftserie nr. 9*, Norsk institutt for studier av forskning og utdanning, Oslo.
- Gornitzka, Å. (red.) (2003), "Kvalitet i norsk høyere utdanning i et internasjonalt perspektiv. En delutredning for Ryssdalutvalget", *NIFU skriftserie nr. 25*, Norsk institutt for studier av forskning og utdanning, Oslo.
- Gornitzka, Å., og I. M. Larsen (2003), "Universitetsadministrasjon i endring", i: I. M. Larsen og B. Stensaker (red.) (2003), *Tradisjon og tilpasning. Organisering og styring av universitetene*, J. W. Cappelens Forlag as, Oslo.
- In 't Veld, R., H.-P. Füssel, og G. Neave (1996), *Relations between State and Higher Education*, Dordrecht: Kluwer Law International, The Netherlands.
- Kaiser, F., H. Vossensteyn, og J. Koelman (2001), *Public funding of higher education. A comparative study of funding mechanisms in ten countries*, Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS), July 2001.

- Keller, G. (1983), *Academic Strategy: The Management Revolution in American Higher Education*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Maassen, P. (2002), "Organisational strategies and governance structures in Dutch universities", i: A. Amaral, G. A. Jones, og B. Karseth (eds.) (2002), *Governing Higher Education: National Perspectives on Institutional Governance*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, The Netherlands, p. 23-41.
- Maassen, P. (2003), "Shifts in Governance Arrangements. An interpretation of the introduction of new management structures in higher education", i: A. Amaral, V. L. Meek, og I. M. Larsen (eds.), *The Higher Education Managerial Revolution?*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, The Netherlands.
- McDaniel, O. C. (1997), *The Effects of Government Policies on Higher Education. In Search of Alternative Steering Methods*, VUGA Uitgeverij B.V.
- Neave, G., og F. A. Van Vught (1991), *Prometheus Bound. The Changing Relationship Between Government and Higher Education in Western Europe*, Oxford: Pergamon Press.
- Pechar, H. (2003), *In search of a new profession*, unpublished paper, April, 2003.
- Peters, B. G. (2001), *The Future of Governing* (Second Edition, revised), Lawrence, KS: University Press of Kansas.
- Rourke, F. E., og G. E. Brooks (1966), *The Managerial Revolution in Higher Education*, Baltimore: The Johns Hopkins Press.
- Shattock, M., (2002), "Re-Balancing Modern Concepts of University Governance", *Higher Education Quarterly*, vol. 56, no. 3, July 2002, p. 235-244.
- TemaNord (2000), *Financing of Higher Education*, Report from The Nordic Theme Conference - April 2000 Reykjavík, Iceland, TemaNord 2000: 539, Higher Education.
- Van Vught, F. A. (eds.) (1989), *Governmental strategies and innovation in higher education*, London: Jessica Kingsley.

Appendiks

De 19 indikatorene i McDaniel (1997) er gruppert i 5 hovedkategorier. Følgende elementer utgjør disse kategoriene:

Kategori 1. Finansiering

1. Hva kjennetegner den statlige bevilgning: er det rundsum eller et øremerket budsjett?
2. Er det, ved siden basisbevilgningen, øremerkede midler for f.eks. innovasjon, spesifikke prosjekter, etc.?
3. Er det separate budsjetter for bygging og vedlikehold, bestemt av statlige myndigheter?
4. Har høyere utdanningsinstitusjoner tillatelse til å ta opp lån på kapitalmarkedet?
5. Står høyere utdanningsinstitusjoner helt fritt til å bestemme sine aktiviteter mht. kommersiell undervisning og forskningskontrakter, eller må det gis samtykke i slike tilfeller, og / eller må (deler av) profitten kanaliseres til staten?

Kategori 2. Styring

6. Universitetene kan bestemme (uten samtykke av statlige myndigheter) sine egne eksterne kontakter og kontrakter.
7. Universitetene kan bestemme sine egne interne administrative strukturer (mao. det er ikke statlige reguleringer eller godkjennelsesprosedyrer mht. institusjonell styring).
8. Universitetene står helt fritt til å ha kontakter og inngå kontrakter med utenlandske institusjoner innen høyere utdanning.

Kategori 3. Utdanning

9. Universitetene står fritt til å bestemme hvilke kurs som skal tilbys på fagnivå (mao. det er ingen statlige godkjennelsesprosedyrer mht. oppstart av et nytt fag).
10. Universitetene står fritt til å bestemme hvilke kurs som skal tilbys innenfor et fag (mao. det er ingen statlige godkjennelsesprosedyrer mht. oppstart av et kurs innenfor et fag).
11. Universitetene står helt fritt til å bestemme innholdet av sine kurs (mao. det er ingen sentralregulerte minimumskrav for innholdet av pensum eller godkjennelsesprosedyrer av pensum).
12. De metoder som anvendes for å sikre kvalitet er universitetenes ansvar (mao. det systemet som anvendes for å sikre kvalitet er ikke bestemt av statlige myndigheter).

Kategori 4. Personalpolitikk

13. Universitetene står fritt til å bestemme enhver differensiering innenfor sine kategorier av akademisk ansatte.
14. Universitetene står fritt til å tilsette akademisk ansatte (alle kategorier). (Mao. det er ikke godkjennelses- eller seleksjonsprosedyrer utført av eksterne organer).
15. Universitetene står fritt til å bestemme mht. ønskede undervisningskvalifikasjoner for akademisk ansatte (mao. det er ingen - minimum - undervisningskrav for akademisk ansatte bestemt av statlige myndigheter).
16. Universitetene står fritt til å bestemme avlønning av ansatte (mao. det er ingen avlønningssystem som er bestemt av statlige myndigheter).

Kategori 5. Studenter

17. Universitetene kan bestemme sine egne opptakskapasiteter (dvs. antall studenter som opptas ved et universitet).
18. Universitetene kan velge ut sine egne studenter.
19. Universitetene kan bestemme nivået på undervisnings- og skolepenger (mao. slike overføringer fastsettes ikke av statlige myndigheter).