



Det Kgl. Kunnskapsdepartement
Postboks 8119
0032 Oslo

Vår dato 08.10.2014
Vår referanse IHY

Ekspertgruppe for finansieringen av universiteter og høyskoler
v/ Leder Torbjørn Hægeland

NHOs anbefalinger på bakgrunn av rapport om økonomiske virkemidler for å fremme samarbeid mellom næringsliv og høyere utdanning

6. oktober publiserte NIFU notatet "Økonomiske virkemidler for å fremme samarbeid mellom næringsliv og høyere utdanning". Arbeidet er gjort på oppdrag av Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO). Rapporten oversendes herved ekspertgruppen.

Rapporten drøfter følgende økonomiske virkemidler som kan bidra til å styrke samarbeidet mellom utdanning og arbeidsliv:

- i. Resultatbasert finansiering av samarbeid med næringslivet som del av finansieringsmodellen, basert på nasjonale samarbeidsindikatorer
- ii. Ekspertgruppe-evalueringer av samarbeid med næringslivet som grunnlag for økonomisk uttelling
- iii. Utviklingskontrakter mellom departementet og lærestedene der samarbeid med næringslivet gir økonomisk uttelling dersom målene nås
- iv. Finansiering av utdanningssamarbeid som del av klyngeprogrammer og andre nærings- og innovasjonsrettede virkemidler
- v. Nasjonale konkurranser om utdanningstilbud der samarbeid med næringslivet er del av vurderingskriteriene

Mens insentivene i finansieringssystemet for forskning i betydelig grad premierer kvalitet og i noen grad samspill, er det ikke tilsvarende belønning for kvalitet og samspill i finansiering av utdanningene. NHO mener derfor at finansieringssystemet for høyere utdanning bør vris i retning av indikatorer for kvalitet og samspill framfor bare effektivitet.

Innenfor høyere utdanning er det også et misforhold i de individuelle belønningssystemene, på den måten at forskningsresultatene er hovedelementet i meritterings- og belønningssystemet, mens kvalitet i utdanningen i liten grad belønnes. Dette må det også gjøres noe med.

NHO mener det kan innføres *nasjonal konkurranse om utvikling av enkelte studietilbud*, der myndighetene kan stille krav om samarbeid med arbeidsliv og forskning og/eller koble andre virkemidler til utviklingen av utdanningstilbudene. NHO mener også det vil være interessant å se på muligheten for å innføre utviklingskontrakter for universiteter og høyskoler. I disse kontraktene kobles resultatoppnåelse i forhold til avtalte mål direkte til økonomisk uttelling.

Utdanningssamarbeid som integrert del av næringsrettede virkemidler og nasjonale konkurranser framstår som mindre administrativt krevende og lettere å implementere for institusjonene. Sammen med *utviklingskontrakter* er dette også virkemidler som er egnet til å understøtte målet om at finansieringen av universiteter og høyskoler skal bidra til klar arbeidsdeling i sektoren og institusjoner med tydelig faglig profil.

Utviklingskontrakter og *ekspertvurderinger* kan være egnede virkemidler for å realisere strategier for samarbeid med arbeidslivet som alle institusjonene er pålagt å ha, noe avhengig av detaljeringsnivået i slike ordninger. De vil dermed kunne forsterke arbeidet i de nyetablerte rådene for samarbeid med arbeidslivet.

NHO imøteser ekspertutvalgets arbeid med å utvikle finansielle virkemidler som på en bedre måte enn dagens modell vil understøtte god måloppnåelse for universiteter og høyskoler, samlet og enkeltvis.

Vennlig hilsen
NÆRINGSLIVETS HOVEDORGANISASJON
Avd. Kompetanse

Are Turmo
Avd.direktør



Økonomiske virkemidler for å fremme samarbeid mellom næringsliv og høyere utdanning

Et drøftingsnotat

Rune Reiling
Sveinung Skule

Arbeidsnotat 16/2014

NIFU

Økonomiske virkemidler for å fremme samarbeid mellom næringsliv og høyere utdanning

Et drøftingsnotat

Rune Reiling
Sveinung Skule

Arbeidsnotat 16/2014

Arbeidsnotat	16/2014
Utgitt av Adresse	Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning PB 5183 Majorstuen, NO-0302 Oslo. Besøksadresse: Wergelandsveien 7, 0167 Oslo
Oppdragsgiver Adresse	Næringslivets Hovedorganisasjon Postboks 5250 Majorstuen 0303 Oslo
Trykk	Link Grafisk
ISBN	978-82-327-0036-3
ISSN	1894-8200 (online)

www.nifu.no

Forord

Formålet med dette notatet er å drøfte og vurdere mulige virkemidler som kan stimulere til tettere samarbeid om utdanning mellom høyere utdanningsinstitusjoner og næringsliv. Notatet drøfter særlig økonomiske virkemidler som kan stimulere utdanningsinstitusjonene til slikt samarbeid, herunder endringer i finansieringsmodellen og andre styrings- og finansieringsvirkemidler.

Arbeidet med notatet er finansiert av Næringslivets Hovedorganisasjon. Bakgrunnen er debatten om finansieringssystemet for universiteter og høyskoler i forbindelse med at Kunnskapsdepartementet har satt ned et ekspertutvalg for å gjennomgå finansieringen.

Notatet bygger på tidligere forsknings- og utredningsarbeider på feltet nasjonalt og internasjonalt, men arbeidet er utført med knappe rammer som ikke har gitt rom for noen uttømmende eller systematisk gjennomgang av litteraturen på feltet. Notatet er drøftende, det er avgrenset til samarbeid om grunnutdanningene, og tar ikke for seg andre former for samarbeid som for eksempel forskningssamarbeid, kommersialisering eller etter- og videreutdanning. Vi drøfter særlig samarbeid med næringslivet, og i noe mindre grad samarbeid med andre deler av arbeidslivet.

Prosjektet er gjennomført av Rune Reiling og Sveinung Skule. Rune Reiling har skrevet kapittel 2 og 3 med innspill fra Sveinung Skule, som har skrevet kapittel 1. Kapittel 4 og sammendraget er skrevet i samarbeid. Skule har vært prosjektleder.

Oslo, 1. oktober 2014

Nicoline Frølich
Forskningsleder

Innhold

Sammendrag.....	7
1 Innledning	11
1.1 Formål.....	11
1.2 Bakgrunn.....	11
1.3 Kilder, avgrensninger og forbehold	13
1.4 Notatets oppbygning	14
2 Samarbeid – omfang, typer, barrierer og effekter.....	15
2.1 Innledning	15
2.2 Typer og omfang av samarbeid	15
2.3 Effekter av samarbeid	18
2.4 Insentiver og barrierer for næringslivet	19
2.5 Insentiver og barrierer for utdanningsinstitusjoner	21
2.6 Oppsummering.....	22
3 Økonomiske virkemidler for å stimulere til samarbeid	23
3.1 Innledning	23
3.2 Dagens finansieringssystem.....	23
3.3 Resultatbasert finansiering av samarbeid	24
3.3.1 Tidligere vurderinger av resultatbaserte indikatorer for samarbeid.....	25
3.3.2 Argumentene mot en resultatbasert finansiering av samarbeid.....	26
3.4 Ekspertgruppe-evaluering av samarbeid	28
3.5 Utviklingskontrakter – økt samarbeid og relevans koblet til økonomiske virkemidler	30
3.6 Utdanningssamarbeid som del av nærings- og innovasjonsrettede virkemidler	32
3.7 Nasjonal konkurranse om samarbeidsbaserte utdanningstilbud	35
4 Oppsummering og konklusjon	36
4.1 Samarbeidet kan styrkes og har positive effekter	36
4.2 Virkemidlene bør adressere barrierene for samarbeid	36
4.3 Økonomiske virkemidler	37
4.4 Avsluttende refleksjoner	39
Referanser.....	41

*Samarbeidet mellom utdanning og arbeidsliv bør videreutvikles.
Resultatbasert finansiering med en felles indikator for samarbeid er
neppe den beste måten å fremme slikt samarbeid.*

Sammendrag

Formålet med dette notatet er å drøfte og vurdere mulige virkemidler som kan stimulere til tettere samarbeid om utdanning mellom høyere utdanningsinstitusjoner og næringsliv, styrke studentenes kontakt med næringslivet i studiene og øke studienes næringslivsrelevans. Notatet drøfter særlig økonomiske virkemidler som kan stimulere utdanningsinstitusjonene til slikt samarbeid, herunder endringer i finansieringsmodellen og andre styrings- og finansieringsvirkemidler.

Notatet bygger på tidligere forsknings- og utredningsarbeid på feltet nasjonalt og internasjonalt, men rammen for prosjektet har vært knapp, og ikke gitt rom for noen uttømmende eller systematisk gjennomgang av litteraturen på feltet. Notatet er drøftende og høyttenkende, det er avgrenset til samarbeid om grunnutdanningene. Vi drøfter særlig samarbeid med næringslivet, og i mindre grad samarbeid med andre deler av arbeidslivet.

Hovedkonklusjonen er at en resultatbasert finansiering av samarbeid basert på en felles samarbeidsindikator som del av finansieringsmodellen neppe er den mest egnede måten å stimulere utdanningssamarbeidet på. Derimot finnes en rekke andre økonomiske virkemidler som kan fremme denne typen samarbeid. Notatet drøfter fire andre typer av virkemidler: Utdanningssamarbeid som en mer integrert del av innovasjons- og næringsrettede virkemidler (eksempelvis klyngeprogrammer), utviklingskontrakter mellom departementet og høyere utdanningsinstitusjoner hvor måloppnåelse innenfor samarbeid med næringslivet belønnes, utlysninger av nasjonale konkurranser om utdanningstilbud hvor samarbeid med næringslivet inngår som ett av vurderingskriteriene, og insentiver basert på ekspertvurderinger av institusjonenes samarbeidsaktiviteter er alle virkemidler som kan bidra til å fremme denne typen samarbeid. Særlig utdanningssamarbeid som en mer integrert del av næringspolitiske virkemidler framstår som et rimelig velprøvd og vellykket virkemiddel. De øvrige er det mindre erfaring med i en norsk kontekst.

Omfang og typer av samarbeid

Nyere undersøkelser viser at samarbeid med arbeidslivet foregår på en rekke ulike måter, og er utbredt innen de fleste fagområder, utdanningsnivåer og lærestedstyper. Totalt hadde åtte av ti mastergradskandidater som ble uteksaminert i 2011 hatt en eller flere former for kontakt og samarbeid med arbeidslivet i studietiden. Rundt halvparten av studentene har hatt små eller store praksisinnslag. Samarbeid er noe mindre vanlig i bl.a. humanistiske utdanninger, men også der har rundt halvparten av studentene hatt kontakt med arbeidslivet i studietiden. En del av kontakten består av korte og uforpliktende samarbeidsformer. I profesjonsstudiene ved høyskolene er praksis utbredt. Variasjonene i samarbeidsformer og omfang mellom ulike fagområder og studier indikerer at det kan være vanskelig å finne enkle indikatorer for å måle samarbeidet som samtidig er treffsikre over spekteret av utdanningstyper og fagområder.

Selv om omfanget av samarbeid er betydelig allerede tyder mye på at det er potensiale for å videreutvikle det. Særlig studenter og ferdige kandidater etterlyser mer arbeidslivs- og praksisbaserte undervisningsformer, men også en del vitenskapelige ansatte er positive til å øke innslaget av slike undervisningsformer.

Effekter av samarbeid

For studentene indikerer norske data at samarbeid med arbeidslivet i studiene kan ha betydelige positive effekter, både under studiet og ved overgang til arbeidsmarkedet. Samarbeid bidrar til kompetanse som tilegnes best i arbeidslivet og til nettverk i arbeidslivet. Samarbeid kan bidra til å styrke motivasjonen for gjennomføring og redusere gjennomføringstiden, lette overgangen til arbeidslivet og reduserer mistilpasning på arbeidsmarkedet. En del av studentene endrer også karrierevalg eller retning på sin spesialisering. De positive effektene av samarbeid er størst der det er minst samarbeid fra før. Effektene øker med relasjonsintensiteten – mer omfattende og langvarig samarbeid som praksis og prosjektarbeid gir bedre effekter. Dette indikerer at økonomiske insentiver for å styrke samarbeidet særlig bør ta sikte på å styrke samarbeid med høy relasjonsintensitet.

Insentiver og barrierer for samarbeid

For næringslivet er insentivene til samarbeid om utdanning særlig knyttet til økt mulighet for å rekruttere kompetanse bedriftene har behov for, og redusert risiko i rekrutteringen. Slike insentiver vil svinge med konjunkturer og situasjonen på arbeidsmarkedet. Det er derfor en fordel om insentiver for økt samarbeid kan bidra til kontinuitet og stabilitet i bedriftenes bidrag til samarbeidet, som for eksempel samarbeid om utvikling av nye studietilbud, praksisplasser, prosjektoppgaver og veiledningskapasitet.

For utdanningsinstitusjonene er viktige drivkrefter ønske om økt kvalitet og relevans i studiene og konkurranse om søkerne. Både norske og internasjonale studier indikerer at mangel på økonomiske insentiver, sammen med kostnader og administrative ressursbehov oppleves som viktige barrierer for samarbeid, sammen med individuelle meritterings- og karrieresystemer som i liten grad belønner samarbeid med arbeidslivet.

Virkemidler for å fremme samarbeid

Rapporten drøfter følgende økonomiske virkemidler som kan bidra til å styrke samarbeidet mellom utdanning og arbeidsliv:

- i. Resultatbasert finansiering av samarbeid med næringslivet som del av finansieringsmodellen, basert på nasjonale samarbeidsindikatorer
- ii. Ekspertgruppe-evalueringer av samarbeid med næringslivet som grunnlag for økonomisk uttelling
- iii. Utviklingskontrakter mellom departementet og lærestedene der samarbeid med næringslivet gir økonomisk uttelling dersom målene nås
- iv. Finansiering av utdanningssamarbeid som del av klyngeprogrammer og andre nærings- og innovasjonsrettede virkemidler
- v. Nasjonale konkurranser om utdanningstilbud der samarbeid med næringslivet er del av vurderingskriteriene

Resultatbasert finansiering basert på samarbeidsindikatorer er potensielt et kraftig virkemiddel, som kan fremme samarbeid mellom utdanning og næringsliv på en forutsigbar måte med et langsiktig perspektiv. Det er imidlertid en rekke utfordringer knyttet til resultatbasert finansiering av slikt samarbeid. Det er krevende å utvikle presise indikatorer som fanger opp og virker fremmende på det store mangfoldet av samarbeidsformer som finnes innenfor ulike fagområder og utdanningstyper.

Belønning gjennom noen få indikatorer vil kunne føre til skjevforkusering av institusjonenes innsats. En større vifte av indikatorer for samarbeid innebærer store administrative kostnader med innsamling av data, og mange av disse kan være vanskelig etterprøvbare. Flere indikatorer vil bidra til å gjøre finansieringsmodellen mer kompleks, og vil kunne svekke andre deler av insentivene. Resultatene vil et stykke på vei være påvirket av faktorer i næringslivet som ligger utenfor institusjonenes kontroll. Dette indikerer at en resultatbasert finansiering av samarbeid neppe vil være den mest formålstjenlige måten å styrke utviklingen av en bred samarbeidsflate mellom utdanning og arbeidsliv med høy relasjonsintensitet og et mangfold av samarbeidsformer.

Alle de øvrige virkemidlene kan bidra til å fremme samarbeid mellom utdanning og arbeidsliv, på ulike måter.

Utviklingskontrakter kan sees som en videreutvikling av mål- og resultatstyringssystemet, ved at måloppnåelse når det gjelder samarbeid med næringslivet (samt andre forhold som tas inn i kontraktene) gir økonomisk uttelling. Slike kontrakter gir muligheten for at lærestedene selv er aktive i å sette mål for samarbeidet med næringslivet som er tilpasset - og som bidrar til å videreutvikle - lærestedets særegne faglige profil og studieportefølje. Målene kan framforhandles i dialog med myndighetene og kan tilpasses den enkelte institusjon i større utstrekning enn faste indikatorer i en nasjonal finansieringsmodell. En fare er knyttet til utviklingskontraktene er at systemet kan åpne for overdreven detaljstyring fra myndighetene. Det vil heller ikke være alle utdanningsinstitusjoner som vil ha et naturlig omland av relevante samarbeidspartnere i næringslivet som det er naturlig å knytte utviklingsmålene til. Også utviklingskontrakter avhenger av at man har et administrativt apparat både ved institusjonene og hos myndighetene for å utvikle målene og vurdere måloppnåelsen.

Ettersom det er krevende å utvikle presise indikatorer som fanger opp og virker fremmende på det store mangfoldet av samarbeidsformer som finnes i UH-sektoren, kan en modell med *ekspertgrupper* som vurderer samarbeidet på en mer kvalitativ og institusjonstilpasset måte være et alternativ. Slike ekspertvurderinger kan brukes som grunnlag for å premiere institusjonenes samarbeid med næringslivet, eventuelt i kombinasjon med utviklingskontrakter. Modellen er sterkt beslektet med ulike former for fagfellellevurderinger som er utbredt innenfor forskning, og som brukes for å vurdere og premiere institusjonenes forskningsvirksomhet i flere land. Modellen innebærer mindre sannsynlighet for problemer med skjevforkusering enn enkle samarbeidsindikatorer. Det kan virke legitimerende på systemet at institusjonene skal gjøre en kvalitativ vurdering av seg selv. Det er imidlertid vanskelig å se for seg at modellen ikke vil medføre betydelig merarbeid for institusjonene i form av selvrapportering og oppfølging. I tillegg vil modellen medføre merarbeid for institusjonenes samarbeidspartnere som også bør bidra til ekspertgruppens vurderingsgrunnlag.

Allerede i dag gis det ganske omfattende støtte til samarbeid mellom næringslivet og utdanningsinstitusjonene gjennom de *næringsrettede klyngeprogrammene* i Innovasjon Norge (Arena og Norwegian Centers of Expertise). Evalueringer indikerer betydelige positive effekter for institusjonenes samarbeid med næringslivet om utdanning. Ikke minst har denne modellen resultert i samarbeid om utvikling av nye utdanningstilbud med høy relevans og stor betydning for konkurransedyktigheten til næringsklyngene. Midlene kanaliseres gjennom bedriftene/klyngene til utdanningsinstitusjonene, noe som styrker næringslivets posisjon i samarbeidet og tillater at bedriftenes kompetansebehov er «i førersetet» ved utvikling av nye eller eksisterende utdanninger. Klyngetilnærmingen understøtter kollektive aktører som bidrar til å samordne bedriftenes kompetansebehov, forplikte bedriftene til samarbeid og avlaste dem administrativt. Tilnærmingen styrker triangel-samspillet mellom utdanning, forskning og innovasjon. Tankegangen kan også brukes i tilknytning til Forskningsrådets innovasjonsrettede virkemidler, som for eksempel Sentre for forskningsdrevet innovasjon, og gir stimulans til å utvikle institusjonenes særegne forsknings- og utdanningsprofil i nært samarbeid med næringsliv. Klyngeprosjektene utløser også betydelige egenressurser fra bedriftene.

Utfordringene er knyttet til hva som skjer når slike klynge-prosjekter tar slutt, og at langt fra alle utdanningsinstitusjoner er tilknyttet et naturlig omland av bedrifter. Antallet næringsklynger, SFer og

liknende sammenslutninger er i sin natur begrenset, siden dette er konkurransebaserte virkemidler. Hovedtyngden av kompetansebehovene knyttet til slike klynger vil ofte handle om spisskompetanse på master- og doktorgradsnivå.

Det siste virkemiddelet vi har drøftet er å lyse ut utvikling av nye utdanningstilbud i form av *nasjonale konkurranser*. I slike nasjonale konkurranser står myndighetene fritt til å legge inn krav og kriterier i utlysningen knyttet til samarbeid med arbeidslivet om utforming og gjennomføring av utdanningen. Ved å bruke nasjonale konkurranser om utvikling og drift av utdanningstilbud, i stedet for å tildele studieplassene og la institusjonene utvikle tilbudet, kan kvaliteten stimuleres gjennom en nasjonal konkurransearena. Dette kan også bidra til økt differensiering og tydeligere profilering av institusjonene. En ulempe er at slike konkurranser vil være ressurskrevende både for lærestedene og myndighetene. Samtidig vil ikke nasjonal konkurranse om studietilbud være et relevant virkemiddel for flertallet av studier som tilbys. Virkemiddelet egner seg antakelig bedre for å stimulere til samarbeid om offentlige utdanninger enn for utdanninger rettet mot næringslivet. I sistnevnte tilfelle ville man måtte trekke næringslivet med i utformingen av utlysningskriteriene.

Alle de fem typene virkemidler som diskuteres krever ressurser, men utdanningssamarbeid som integrert del av næringsrettede virkemidler og nasjonale konkurranser framstår som mindre administrativt krevende og lettere å implementere for institusjonene. Sammen med utviklingskontrakter er dette også virkemidler som er egnet til å understøtte målet om at finansieringen av universiteter og høyskoler skal bidra til klar arbeidsdeling i sektoren og institusjoner med tydelig faglig profil. Både resultatbaserte samarbeidsinsentiver basert på nasjonale indikatorer, ekspertgruppe-evalueringer og utviklingskontrakter vil kreve at utdanningsinstitusjonene setter av administrative ressurser til intern organisering og rapportering. Vurderingen av de ulike virkemidlene må sees i forhold til mål og utforming av finansieringssystemet for øvrig.

Finansieringen av slike virkemidler for å styrke samarbeidet kan enten tilføres i form av friske ressurser, eller man kan reservere en del av dagens langsiktige og strategiske midler (basisfinansieringen) til formålet. Gitt forutsetningen om at en del typer samarbeid med arbeidslivet bidrar til å heve kvaliteten på utdanningen vil disse virkemidlene dreie finansieringsinsentivene i retning av økt kvalitet. Alle virkemidlene innebærer også at det innføres nye konkurransearenaer, der institusjonene konkurrerer med hverandre om en felles pott. Dette kan styre en større andel av ressursene dit disse særegne kvalitetene er best utviklet, og virke fremmende for denne formen for kvalitet i systemet. Flere av virkemidlene kan også utløse nye ressurser. Det gjelder for eksempel næringsrettede virkemidler, som kan utløse ressurser fra bedriftene og fra næringsdepartementene. Nasjonale konkurranser kan kanskje utløse ressurser fra andre sektormyndigheter innenfor for eksempel helse og velferd.

Dersom ressursene til å finansiere slike virkemidler tas fra dagens langsiktige og strategiske midler kan institusjonene oppleve det som økte føringer og redusert handlingsrom. Dette vil nok i størst grad gjelde en resultatbasert finansiering basert på faste indikatorer, og i minst grad virkemidlene som dreier seg om samarbeid gjennom næringsrettede virkemidler og nasjonale konkurranser. Utviklingskontrakter og ekspertvurderinger kan være en mulig finansieringskanal for å realisere strategier for samarbeid med arbeidslivet som alle institusjonene er pålagt å ha, noe avhengig av detaljeringsnivået i slike ordninger.

1 Innledning

1.1 Formål

Formålet med dette notatet er å drøfte og vurdere mulige virkemidler som kan stimulere til styrket samarbeid om utdanning mellom høyere utdanningsinstitusjoner og næringsliv, styrke studentenes kontakt med næringslivet i studiene og øke studienes næringslivsrelevans. Notatet drøfter særlig økonomiske virkemidler som kan stimulere utdanningsinstitusjonene til slikt samarbeid, herunder endringer i finansieringsmodellen og andre styrings- og finansieringsvirkemidler.

1.2 Bakgrunn

Bakgrunnen for notatet er blant annet at Kunnskapsdepartementet har nedsatt en ekspertgruppe som skal gjennomgå finansieringen av universiteter og høyskoler. Utvalget har et bredt mandat og skal vurdere hvordan finansieringen av universiteter og høyskoler kan bidra til høy kvalitet i både utdanning og forskning. Som en del av dette skal utvalget vurdere institusjonenes insentiver til å utvide og utvikle studietilbud med relevans for arbeidslivet, og som bidrar til å dekke samfunnets behov. Departementet har satt som ett av flere mål for ekspertgruppens arbeid at en modell for finansiering skal bidra til godt samspill mellom universitets- og høyskolesektoren og næringslivet. En annen viktig føring er at finansieringen skal bidra til klar arbeidsdeling mellom institusjonene og institusjoner med tydelig faglig profil.

Utvalgets mandat er ett av mange signaler om at betydningen av samarbeid med arbeidslivet er tillagt økende vekt de siste 10-15 årene. Samarbeid mellom høyere utdanning og arbeidsliv ble fra 2005 presisert som en viktig og lovfestet oppgave for universiteter og høyskoler. Institusjonenes samarbeid med arbeidslivet ble da nedfelt i §1.3 i Universitets- og høyskoleloven, som fastslår at institusjonene skal arbeide for at utdanning og forskning holder høyt internasjonalt nivå blant annet ved å samarbeide med lokalt og regionalt samfunns- og arbeidsliv.

I finansieringssystemet som ble utformet som en del av Kvalitetsreformen fra 2003 ble det ikke gitt særskilte insentiver til denne typen samarbeid, men institusjonene ble gitt vide fullmakter innenfor det overordnede målet om kvalitet i utdanningen. I stortingsmeldingen om Kvalitetsreformen (St.meld. 7 2007-2008) mente departementet at de økte fullmaktene institusjonene fikk i reformen ga dem et godt rammeverk for samarbeid med samfunns- og arbeidsliv, og pekte på at institusjonenes basisbevilgninger inneholder midler til aktivitet på dette feltet.

I meldingen mente departementet imidlertid også at det var «viktig å videreutvikle samarbeidet med samfunns- og arbeidsliv for å øke kvalitet og relevans i utdanning og FoU-arbeid. Institusjonene bør derfor utvikle et mer formalisert samarbeid, blant annet ved utvikling av nye studietilbud. En strategi for

samarbeid med samfunns- og arbeidsliv bør forankres i ledelsen ved universitetene og høyskolene, og institusjonene bør vurdere insentiv- og meritteringsordninger for å stimulere til slikt arbeid. Det er også viktig at det settes av tid og ressurser.»

Meldingens vurdering av behovet for å videreutvikle samarbeidet med arbeidslivet var basert blant annet på en OECD-gjennomgang av høyere utdanning, som konkluderte med at det var behov for mer oppmuntring og insentiver for at institusjonene og de ansatte skulle bli mer utadvendt (OECD 2006).

Stjernøutvalget (NOU 2008:3) var enda tydeligere i sin vurdering av behovet for å styrke samarbeidet mellom universiteter og høyskoler og arbeidslivet:

Institusjonene må samarbeide med arbeidslivet i utviklingen av studietilbud, det må i større grad gis studentoppgaver i arbeidslivet, det må bli større oppmerksomhet om ulike former for praksis og ekstern veiledning, og det bør legges mer til rette for utveksling av ansatte, både i forsknings- og undervisningsøyemed. Entreprenørskapsopplæring er en annen viktig oppgave. Samarbeidet med arbeidslivet må bli mer systematisk og mindre sporadisk og ildsjeldrevet enn i dag. (...) Her har institusjonene et selvstendig ansvar og betydelig frihet, men sentrale myndigheter må også legge bedre til rette gjennom insentiver og styringsdialog. En viktig utfordring vil være å utvikle insentiver for den enkelte ansatte og å få bedrifter og offentlige virksomheter til å engasjere seg.

Utvalget ble fulgt opp blant annet gjennom Stortingsmelding 44 (2007-2008) Utdanningslinja, der også departementet pekte på stor variasjon i samarbeidet mellom høyere utdanningsinstitusjoner og arbeidslivet.

Ved mange institusjoner hentes det inn tilbakemeldinger fra arbeidslivet om utdanningene. De samarbeider om nye utdanningstilbud, har gode interne rapporteringsrutiner, og de har ordninger som karrieresentre, ekstern praksis, prosjektoppgave og mentorordning. Samarbeidet er imidlertid ofte tilfeldig og personavhengig. Det er departementets oppfatning at eksisterende samarbeid har gitt uttelling med henblikk på relevans og kvalitet. Det foregår mye godt samarbeid, men utviklingen går for sakte.

Meldingen pekte på at det var behov for samarbeid som er mer strukturert og bedre forankret i institusjonens planer og strategier. Meldingen foreslo derfor at institusjonene skulle pålegges å lage strategier for å øke samarbeidet mellom høyere utdanning og arbeidslivet. Som skulle utvikles sammen med partene i arbeidslivet og andre aktører i såkalte Råd for samarbeid med arbeidslivet (RSA). Strategiene skulle innebære varig dialog med arbeidslivet om utvikling av gradsutdanninger og etter- og videreutdanning, når det gjelder både innhold og fleksibilitet. Strategiene skulle også vise hvordan institusjonene vil utvikle ordninger for økt bruk av frivillig praksis, og etablere en form for avtakerpaneler som skulle bidra til bedre utdanninger.

Når det gjaldt økonomiske virkemidler viste meldingen til at stortinget allerede bevilger penger til en rekke virkemidler som støtter opp under økt samarbeid, for eksempel Ungt Entreprenørskap, Norwegian Centre of Expertise (NCE) og Virkemidler for regional FoU og innovasjon (VRI), Brukerstyrt innovasjonsarena (BIA), Skattefunn, Arena og strategiske universitetsprogrammer (SUP).

De fleste av disse virkemidlene er imidlertid rettet mer mot forskning og innovasjon enn mot utdanning.

Stortingsmeldingen ble fulgt opp ved at institusjonene fikk pålegg om å etablere Råd for samarbeid med arbeidslivet i løpet av 2011, og strategier for samarbeid med arbeidslivet innen mars 2012.

Riksrevisjonens gjennomgang av Kunnskapsdepartementets virksomhetsområde viste at det i april 2013 bare var rundt halvparten av institusjonene som hadde utarbeidet slike strategier. Departementets nyeste *Tilstandsrapport for høyere utdanning* (2014) viser at institusjonene har etablert Råd for samarbeid med arbeidslivet, men at ikke alle har laget strategier for samarbeidet. RSAene brukes ifølge rapporten særlig til å diskutere utdanningens relevans og tilpasning til arbeidslivets kunnskaps- og kompetansebehov.

Departementet har flere ganger i løpet av denne perioden vurdert også å styrke de økonomiske insentivene for samarbeid, blant annet gjennom en såkalt formidlingsindikator. To utvalg (formidlingsutvalget I og II) nedsatt av Universitets- og høgskolerådet utarbeidet på oppdrag for departementet forslag til indikatorer for formidling, herunder også samarbeid med arbeidslivet. Både i stortingsmeldingen om evaluering av Kvalitetsreformen og ved evalueringen av finansieringsmodellen som ble lagt fram i statsbudsjettet for 2010 konkluderte departementet med ikke å innføre insentiver for formidling og samarbeid. Vi kommer tilbake til argumentene og vurderingene i kapittel 3.1

Målet om samarbeid med nærings- og arbeidslivet har derimot i noe ulik form vært nedfelt i de årlige sektormålene departementet fastsetter for institusjonene i en rekke år. Siden 2012 har dette blitt ytterligere tydeliggjort ved at samarbeid med arbeids- og næringsliv har vært en såkalt kvalitativ styringsparameter som institusjonene hvert år må rapportere om til departementet. Også før 2012 var slikt samarbeid nedfelt i målene med litt ulike formuleringer.

Oppsummeringsvis kan vi si at samarbeid med arbeidslivet om utdanning har fått økt oppmerksomhet, og en rekke ganger de senere årene blitt vurdert som et område hvor det er behov for å styrke innsatsen. Departementet har fulgt opp ovenfor institusjonene ved å fremme samarbeidet både gjennom lov, virksomhetsstyring og konkrete pålegg om samarbeidsorganer og samarbeidsstrategier. I samme periode har også samarbeid om forskning og innovasjon blitt stadig sterkere vektlagt fra myndighetene. En rekke økonomiske virkemidler er blitt tatt i bruk for å fremme samarbeid om forskning og innovasjon, både rettighetsbaserte ordninger som Skattefunn og konkurransebaserte ordninger gjennom Forskningsrådet og Innovasjon Norge (Thune m.fl. 2012). De økonomiske virkemidlene for å fremme samarbeid om utdanning har i langt større grad vært indirekte, gjennom basisbevilgning og utdanningsinsentiver som skal fremme kvalitet.

Mandatet for den nye ekspertgruppen som skal vurdere finansieringen av universiteter og høgskoler innebærer at det nok en gang er behov for å vurdere økonomiske virkemidler for å styrke samarbeidet mellom høyere utdanning og arbeidsliv på mer direkte måter. Notatet er et innspill til denne diskusjonen.

1.3 Kilder, avgrensninger og forbehold

Notatet bygger på tidligere forsknings- og utredningsarbeider og policydokumenter på feltet nasjonalt og internasjonalt. Vi har gjennomført litteratursøk med ulike kombinasjoner av søkeordene “Quality”, “Impact”, “Higher Education”, “Industry”, “firms”, “collaboration”, “cooperation” og “labor/labour” i databasene Academic Search Premier, ERIC, Business Source Elite, EconLit, Bibsys Ask, Norart og Idunn. Men vi fikk få treff på empirisk basert litteratur med direkte relevans for problemstillingen. Det finnes en omfattende litteratur om styring og finansiering i høyere utdanning mer generelt, men rammen for prosjektet har vært knapp, og ikke gitt rom for noen uttømmende eller systematisk gjennomgang av den generelle litteraturen på feltet. En viktig inspirasjonskilde og utgangspunkt har vært arbeidsnotatet *Samspill i kunnskapstriangelet* (Gulbrandsen m.fl. 2012). Flere av de virkemidlene vi drøfter har lånt betydelig fra dette notatet, det gjelder særlig delkapittelet om utviklingskontrakter og delkapitlet om nasjonale konkurranser om utdanningstilbud,

Notatet har en drøftende karakter, og må først og fremst sees som et innspill i debatten. Arbeidet er i hovedsak avgrenset til samarbeid om grunnutdanningene, og tar i svært begrenset grad for seg andre former for samarbeid som for eksempel forsknings- og innovasjonssamarbeid, kommersialisering eller etter- og videreutdanning. Vi drøfter særlig samarbeid med næringslivet, og i mindre grad samarbeid med andre deler av arbeidslivet. Vi bruker begrepene arbeidsliv og næringsliv om hverandre.

Vårt utgangspunkt for arbeidet er at styrking av samarbeidet om utdanning er ønskelig, og vi drøfter virkemidler for å stimulere denne typen samarbeid. Det ligger utenfor rammen av notatet å vurdere verdien av samarbeid mellom utdanning og arbeidsliv opp mot andre viktige mål og virkemidler i utdanningspolitikken.

1.4 Notatets oppbygning

Notatet er bygd opp på følgende måte: I kapittel 2 redegjør vi for omfanget, typer og effekter av samarbeid, samt insentiver og barrierer for næringsliv og utdanningsinstitusjoner til å delta i slikt samarbeid. I kapittel 3 beskriver vi dagens finansiering, og drøfter ulike virkemidler som kan stimulere til tettere samarbeid mellom institusjoner og arbeidsliv. Vi begynner med å diskutere mulighetene for å inkludere en samarbeidskomponent i finansieringssystemet. Denne diskusjonen bygger særlig på den teoretiske vurderingen av det nåværende finansieringssystemet som ble gjennomført av Staahl Gabrielsen et al (2007) og diskusjonen rundt implementeringen av en formidlingskomponent i systemet (Formidlingsutvalg I og II). Videre drøfter vi andre aktuelle verktøy som myndighetene kan benytte for å øke samarbeidet mellom utdanningsinstitusjoner og arbeidslivet. I kapittel 4 oppsummerer vi fordeler og ulemper ved disse styringsverktøyene

2 Samarbeid – omfang, typer, barrierer og effekter

2.1 Innledning

For å kunne vurdere mulige virkemidler for å styrke samarbeidet mellom utdanning og næringsliv, er det nyttig med en oversikt over omfang, typer og faktiske effekter av denne typen samarbeid. Kunnskap hva som fremmer og hva som hindrer samarbeid, hvilke former samarbeidet tar, og hvilke effekter de ulike formene har er viktig for å kunne vurdere om de ulike økonomiske virkemidlene vil være treffsikre.

2.2 Typer og omfang av samarbeid

Samarbeid mellom høyere utdanningsinstitusjoner og næringsliv omfatter en rekke initiativer og aktiviteter, samarbeid om forskning, samarbeid om innovasjon og samarbeid om utdanning. I dette notatet konsentrer vi oss om samarbeid om utdanning.

Både Næss m.fl. (2012) og Brandt m.fl. (2008) påpeker at det er krevende å få oversikt over omfanget av samarbeid mellom institusjoner i universitets- og høyskolesektoren (UH-sektoren) og nærings- og arbeidslivet. Grunnen er at samarbeidet ofte er uformelt og knyttet til enkeltpersoner eller mindre grupper. Selv formelle relasjoner bygger gjerne på personlige kontakter og tidligere uformelle samarbeidsrelasjoner mellom partene (Næss m.fl., 2012). På tross av dette, finnes det en omfattende litteratur som dokumenterer samarbeid mellom private og offentlig virksomheter og utdanningsinstitusjoner.¹ Hovedfunnet i denne litteraturen er at det eksisterer former for samarbeid innenfor praktisk talt alle typer aktiviteter og fagområder innenfor UH-sektoren. Mye av dette samarbeidet fanges aldri opp av offisiell statistikk. Dette fordi offisiell statistikk ofte handler om eksternt finansiert aktiviteter.

Det er betydelig variasjon i samarbeidsformene både på tvers av næringer, mellom fagområder og mellom ulike typer utdanningsinstitusjoner (Abreu m.fl., 2009; Bekkers og Bodas-Freitas, 2008; D'Este og Patel, 2007; Meyer-Krahmer og Schmoch, 1998; Rappert m.fl., 1999; Laursen og Salter, 2004; Bishop m.fl., 2011 og Abreu m.fl., 2009). For bredde- og eliteuniversiteter er samarbeidet i stor grad knyttet til forskningssamarbeid med store FoU-bedrifter.

¹ For en gjennomgang av denne forskningslitteraturen henviser vi til rapporten «produktivt samspill» (NIFU-rapport 24/2012).

Når det gjelder utdanningsrettet samarbeid mellom private og offentlige virksomheter og høyere utdanningsinstitusjoner skisserer Brandt et al. (2008) fem ulike typer samarbeid knyttet til utdanningsoppgavene lærestedene har. Disse fem samarbeidsformene er beskrevet i tabell 2.1.

Tabell 2.1: Samarbeid mellom private og offentlige virksomheter og høyere utdanningsinstitusjoner. Kilde: Brandt m.fl. (2008)

Type samarbeid	Beskrivelse
Samarbeid om det faglige innholdet i utdanningene	Dialog (både systematisk og mer ad hoc) mellom parter som representerer arbeidslivet og utdanningsinstitusjonene i tilknytning til utvikling av nye studietilbud eller kvalitetssikring av eksisterende studietilbud.
Samarbeid om gjennomføring av utdanningene	Obligatoriske praksisperioder i arbeidslivet inngår som en integrert del av utdanningen (særlig helseprofesjonene og lærerutdanningen). Frivillig praksisperioder (ikke like utbredt). Bruk av forelesere eller veiledere for virksomheter eller hospiteringsordninger for undervisningspersonell som tilbringer perioder i eksterne virksomheter (ikke vanlig).
Samarbeid uten at personell i virksomhetene er involvert	Lokaler og utstyr stilles til disposisjon for utdanningsinstitusjonene. Samarbeidet kan være knyttet til bruk av praksisbasert undervisningsmaterieell eller arbeidsoppgaver, som når det benyttes case-materiale fra arbeidslivet i undervisningen, eller ved at studentene skriver oppgaver på oppdrag for eller i samarbeid med en virksomhet (særlig vanlig innen naturvitenskapelige og teknologiske fag og innen økonomiske-administrative fagområder).
Samarbeid om overgangen fra utdanning til arbeidsliv	Slikt samarbeid tar gjerne form som karrieredager, bedriftsbesøk, karriereveiledning, mentor- og hospiteringsordninger, og formidling av utdanningsrelevante sommerjobber m.v., og er vanlig ved alle læresteder.
Strategisk samarbeid (partnerskapsavtaler)	Avtalefestede samarbeidsformer som ofte inneholder flere komponenter (forskning, utdanning, formidling, osv.). Disse innebærer ofte ressursutveksling eller gavestipender og en forventning om langsiktig gevinster for alle. Slike avtaler kan inngå som ledd i en regional satsning eller partnerskapsavtaler mellom enkeltbedrifter eller konsortier av bedrifter og høyskoler/universiteter.

I en rapport om utdanningsrettet samarbeid mellom ingeniørutdanningene ved norske UH-institusjoner og energibedrifter, finner Thune og Pedersen (2008) at bedrifter bidrar med ressurser for å gjøre det mulig å rekruttere gode fagfolk til høyskolene og for å bidra til å utvikle studietilbudet. Altså er både bedriftene og høyskolene opptatt av å utvikle det faglige innholdet i utdanningstilbudet. Dette indikerer at kapasitets- og kompetanseheving fungerer som motivasjon for samarbeid. Denne formen for samarbeid er vanligst i høyskolesektoren (Rambøll, 2007). I en utredning om samarbeid mellom høyere utdanning og arbeidsliv gjennomførte Rambøll (2007) en spørreundersøkelse blant dekaner/avdelingsledere og instituttledere/studieledere ved norske universiteter og høyskoler. Mens ca. 40 prosent av lederne i høyskolesektoren oppga at de innhenter innspill og samarbeider med arbeidsgivere om utvikling/kvalitetssikring av utdanningstilbudet, sa kun ca. 25 prosent av lederne på universitetene at de gjør det samme.

Samarbeid om gjennomføring av studiene, var aller mest utbredt i profesjonsutdanningene, der obligatoriske praksisperioder i arbeidslivet inngår som en del av utdanningen. I følge Rambøll (2007) oppgir ca. halvparten av informantene at de tilbyr praksisperioder, spesielt innenfor helsefag og pedagogiske fag. Samarbeidet kan også være knyttet til bruk av praksisbasert undervisningsmaterieell eller arbeidsoppgaver, eller ved at studentene skriver oppgaver med relevans for arbeidslivet. Halvparten av de spurte lederne i spørreundersøkelsen til Rambøll (2007), oppga at det er en stor grad av slikt samarbeid. Spesielt innen tekniske og naturvitenskapelige fag og økonomiske/administrative fagområder.

Undersøkelsen viste også at det er vanlig at utdanningsinstitusjoner og arbeidslivet samarbeider om overgangen fra utdanning til arbeidsliv etter endt utdanning. Slikt samarbeid kan eksempelvis ta form

av karrieredager, bedriftsbesøk, karriereveiledning, mentorordninger mv. Slike samarbeidsformer er noe mer utbredt ved høgskolene enn ved universitetene.

Strategisk samarbeid mellom bedrifter og utdanningsinstitusjonene er samarbeid preget av en høy grad av institusjonalisering og omfatter mange ulike oppgaver og aktiviteter. Innholdet i samarbeidet kan endre seg over tid. Strategisk samarbeid er forankret høyt i organisasjonene er langsiktige og innebærer en forventning om positive effekter for begge parter. Slike avtaler kan inngå som ledd i en regional satsning eller partnerskapsavtaler mellom enkeltbedrifter eller konsortier av bedrifter og utdanningsinstitusjoner.

I en nyere undersøkelse blant høyere grads kandidater som ble uteksaminert i løpet av vårsemesteret 2011² fant Næss m.fl. (2012) at samarbeid i løpet av studietiden foregår på flere måter, og er utbredt innen de fleste fagområder, utdanningsnivåer og læresteder. Totalt hadde åtte av ti hatt en eller flere former for kontakt og samarbeid med arbeidslivet i studietiden, mens to tredjedeler hadde hatt samarbeid av mer omfattende karakter, som praksis eller prosjektsamarbeid. Samarbeid er noe mindre vanlig i humanistiske utdanninger, men også der hadde cirka halvparten hatt samarbeid/kontakt med arbeidslivet i studietiden.

NOKUTs studiebarometer som omfattet 17 000 studenter på 2. og 5. år indikerer at rundt halvparten av studentene opplever at praksis brukes i studiene, av disse var det 37% som opplevde at undervisningsformen brukes en del eller mye (Borgen 2014), Praksis var dermed den minst brukte undervisningsformen, betydelig etter for eksempel forelesninger (99,5%), prosjektarbeid (80%), og case/simuleringer/rollespill (60%). Samtidig var det den undervisningsformen som flest studenter mente fungerte svært bra.

Når det gjelder muligheten for mer bruk av praksis viste undersøkelsen til Næss m.fl. (2012) blant de faglig ansatte ved universiteter og høgskoler at om lag 35% av personalet mente det burde vært mer praksis i bachelorstudiene, mens omtrent like mange var uenige. Undersøkelsen viste ellers at det var stor oppslutning blant de faglig ansatte om at bachelorstudiene skulle gi studentene et best mulig grunnlag for arbeidslivet, men ansatte i de disiplinorienterte bachelorstudiene ved universitetet i større grad vektla at studiet skulle gi grunnlag for videre utdanning. Rundt 80% av de ansatte mente at bachelorstudiet ga et godt grunnlag for arbeidslivet, men det var stor forskjeller mellom institusjonstyper og fagområder. Ansatte ved de disiplinorienterte bachelor-studiene ved universitetene var i minst grad enig i dette, men selv der var det over halvparten som mente dette. Undersøkelser blant ferdige mastergradskandidater tre år etter (Arnesen m.fl. 2013) viser at disse er noe mer avmålte når det gjelder vurderingen av studiets arbeidslivsrelevans. 36 prosent var svært fornøyd med studiets relevans for arbeidslivet, mens ytterligere 38 prosent var litt fornøyd³. På spørsmål om hva studiet burde hatt mer av er det imidlertid store forskjeller mellom faglig ansatte og kandidater. Tre år etter avsluttet studium mener et stort flertall av mastergradskandidatene at studiet burde hatt mer praksisopplæring og praktisk fagkunnskap, mens et lite mindretall etterlyser mer teori og kunnskap om forskning (Børing, Næss og Aamodt 2012, Wiers-Jenssen og Aamodt under arbeid).

På oppdrag fra EU-kommisjonene gjennomførte Davey m.fl. (2011) en spørreundersøkelse blant vitenskapelig ansatte og ledelse/administrativt ansatte ved 3000 universiteter og høgskoler i 30 europeiske land. De fant at de vitenskapelig ansatte ved høyere utdanningsinstitusjoner i liten grad var engasjert i samarbeid med næringslivet, mens om lag 90 prosent av utdanningsinstitusjonene som inngikk i undersøkelsen var involvert i slikt samarbeid. Både de vitenskapelige ansatte og ledelsen/administrativt ansatte ved institusjonene anså at samarbeid som ga direkte og målbar nytte var de mest utviklede formene for samarbeid. Respondentene opplevde at det fantes en betydelig grad av samarbeid mellom institusjonene og næringslivet relatert til forskning, kommersialisering av forskning og gjennomføringen av utdanningene. Videre var oppfattelsen blant respondentene at samarbeid om

² Også bachelorkandidater i ingeniørfag og i økonomisk-administrative fag inngikk i undersøkelsen

³ Undersøkelsen omfattet sivilingeniører, realister, jurister, samfunnsvitere, psykologer og humanister, alle med mastergrad

det faglige innholdet i utdanningene var mindre utbredt, ettersom resultatene av denne typen samarbeid er vanskeligere å måle.

Oppsummeringsvis er inntrykket at både holdningene til samarbeid og det faktiske samarbeidet mellom høyere utdanningsinstitusjoner og arbeidslivet har økt noe de senere årene, i tråd med tydeligere styringssignaler fra sentrale myndigheter. De ferdige kandidatene mener studiene burde inneholdt mer praksis og praktisk opplæring, mens de faglig ansatte er noe mer forbeholdne til å vektlegge relevans på bekostning av teori og forberedelser for videre studier. Undersøkelsene på området viser at det er stor variasjoner mellom ulike institusjonstyper, studier og fagområder både når det gjelder holdninger og faktisk samarbeid, og at samarbeidet tar en rekke ulike former. Det betyr også at slikt samarbeid ikke er enkelt å fange og måle i form av en enkelt indikator som passer for alle typer utdanninger og fagområder.

2.3 Effekter av samarbeid

For utdanningsinstitusjonene kan utdanningsrelatert samarbeid ha en positiv effekt på profilen og kvaliteten på utdanningsprogrammer og rekruttering av studenter (Thune, 2011). Samarbeid kan også ha en positiv effekt på institusjonenes evne til å tiltrekke seg ekstern finansiering (Rambøll, 2007).

Respondentene i Rambølls undersøkelse mener at samarbeid i stor grad har bidratt til å nå de målsetningene de anser som viktige. Undersøkelsen gir inntrykk av at dekaner og avdelingsledere i stor grad vurderer at samarbeidsaktivitetene har positive effekter. Et stort flertall vurderer at samarbeidet har bidratt til å gjøre studiene mer relevante for arbeidsmarkedet, til å øke kvalitetene på studiene, og til å øke studentens motivasjon. Resultatene vurderes også som svært positive i forhold til at studenter får prøvd ut det de lærer i praksis, og at studentene får kjennskap til arbeidslivet. Det er interessant å merke seg at dekanene og avdelingslederne ved institusjonene ikke mener at samarbeid i særlig grad har motvirket frafall.

Det var stor variasjon i vurderingen av effektene av samarbeid om utdanning mellom universiteter og høyskoler. Vurderingene av effektene for kvaliteten var gjennomgående mer positive blant høyskolene. De som har mest samarbeid med arbeidslivet har også de mest positive vurderingene av resultater og effekter. Instituttlederne i undersøkelsen vurderer også økt kvalitet på utdanningen som den viktigste konsekvensen av det samlede arbeidslivet med næringslivet.

Brandt m.fl. (2008) peker også på at samarbeid kan ha negative effekter. For eksempel kan samarbeid krever mye ressurser. Ettersom budsjettammen er gitt, betyr dette at det blir mindre ressurser på andre deler av virksomheten.

For studentene kan samarbeid med arbeidslivet i studiene både gevinster i studietiden og i overgangen til arbeidslivet. Flere studier viser at kontakt og samarbeid med arbeidslivet har en positiv effekt på kvaliteten på utdanningen og på studentens motivasjon og gjennomføring av studiene.

Samarbeid mellom utdanningsinstitusjoner gir studentene muligheter til å anvende de kunnskapene de har tilegnet seg i situasjoner som ligner de arbeidssituasjonene de møter i arbeidslivet (Billett, 2009 og 2011). Denne kompetansen er det ikke mulig å gi studentene uten samarbeid med arbeidslivet. Videre påpeker Sannerud (2009) at praksisopphold er en viktig del av utdanningen, i den forstand at det gir mulighet for tilbakemeldinger på studentens kompetanse som også virker læringsfremmende. Brandt (2003) framhever at for studenter ved private høyskoler, var forventningene om at lærestedet hadde et nært samarbeid med næringslivet viktig for deres studiemotivasjon. Videre finner Person og Rosenbaum (2006) at samarbeid og kontakt med potensielle arbeidsgivere har en positiv effekt på studentens sannsynlighet for å fullføre utdanningsprogram på normert tid. Dette gjelder spesielt for svake studentgrupper. Studier (Harman, 2002, Thune, 2006) indikerer også at samarbeid med næringslivet virker positivt på rekruttering til studietilbudet.

Når det gjelder gevinster relatert til arbeidsmarkedet, indikerer flere norske og internasjonale studier at samarbeid med arbeidslivet i løpet av studietiden har en positiv effekt på studentenes muligheter for å få relevant jobb samt at studenter som har slike erfaringer har bedre lønnsbetingelser enn studenten som ikke har samarbeidet i løpet av studietiden (Mouw, 2003 og Rosenbaum et al, 1990). Disse funnene kan forklares på to måter: (1) markedsteori eller (2) nettverksteorier. Markedsteorier tar utgangspunkt i humankapitalen som kandidatene kan tilby arbeidslivet som en forklaring på bedre arbeidsmarkedstilpasning. Studenter som har spesifikke kunnskaper om bedriftene og næringen fremstår som mer attraktive som potensielle arbeidstakere sammenlignet med studenter som ikke har denne kompetansen (Brandt, 2003 og Lam, 2001). Videre kan studenter som har samarbeidet med arbeidslivet foretrekkes fordi de har mer anvendt kunnskap (Billett, 2009 og 2011). Nettverksbaserte studier viser at kontakter er viktig for formidling av informasjon om jobbmuligheter (Granovetter, 1995). Fra bedriftens synspunkt gir også kontakt med studenter en gratis og risikofri anledning til å bli kjent med potensielle arbeidstagere og mulighet for å prøve dem ut i jobblignende situasjoner (Thune et al, 2012).

Næss et al (2012) finner at studentene mener at samarbeid er viktig, både for å utvikle praktiske ferdigheter og for å få innsyn i relevante arbeidsoppgaver. Videre fant de at studentens motivasjon for å gjennomføre studiene også øker med graden av samarbeid med arbeidslivet. Dette funnet bekreftes når de ser på tidsbruk på studiene. Studenter som samarbeider med arbeidslivet i løpet av studietiden, blir i mindre grad forsinket utover normert tid sammenlignet med studenter som ikke samarbeider. Næss et al. (2012) viser også at utbyttet av utdanning øker med relasjonsintensitet. De som har hatt praksis skårer gjennomgående høyest på de fleste former for utbytte, de som har hatt prosjektsamarbeid skårer noe lavere og de som har hatt uforpliktende samarbeid skårer lavest. Den positive sammenhengen mellom utbytte og omfanget av kontakt med arbeidslivet viser seg blant annet ved at andelen kandidater sysselsatt i relevant arbeid øker med graden av kontakt med arbeidslivet i utdanningene. Undersøkelsen konkluderer med at politikk og tiltak for å bygge ut samarbeidet fortsatt bør videreutvikles, men at både innhold og struktur på samarbeidet må tilpasses fagene og lærestedenes profil og utviklingstrekk.

Oppsummeringsvis kan vi si at det er mange indikasjoner på at samarbeid med arbeidslivet har positive effekter. Studiene indikerer at økonomiske insentiver for å styrke samarbeidet særlig bør ta sikte på å styrke samarbeid med høy relasjonsintensitet, som for eksempel praksis og prosjektarbeid i samarbeid med bedrifter.

2.4 Insentiver og barrierer for næringslivet

Formelt utdanningssamarbeid med arbeidslivet innenfor høyere utdanning er vanligst innenfor profesjonsutdanningene, og da spesielt innenfor offentlig sektor. I tillegg er det også sterke tradisjoner for samarbeid mellom arbeidslivet og utdanningssystemet innen fag- og yrkesopplæringen.

Kjennskap til partenes motiver for å samarbeide, er en nødvendig forutsetning for å forstå betingelsene for samarbeid mellom utdanningsinstitusjoner og arbeidsliv. For bedriftene er det økonomiske aspektet viktig. Den viktigste motivasjonen for private bedrifter for å samarbeide om utdanning med høyere utdanningsinstitusjoner, er rekruttering av fremtidig arbeidskraft (Faulkner og Senker, 1995; Rapper mfl, 1999; OECD, 1999; Guldbrandsen og Larsen, 2000; Lam, 2001; og Waagø, 2001). Fra bedriftens side er det knyttet relativt stor risiko til rekruttering. I utgangspunktet har bedriftene lite informasjon om kvaliteten på potensielle arbeidstakere og innholdet i og kvaliteten på den utdannelsen en potensielle arbeidstakeren har. Dette betyr at bedriftenes kostnader knyttet til rekruttering blir store sammenlignet med gevinsten de får ved å rekruttere nye arbeidstakere.

Samarbeid mellom private bedrifter og høyere utdanningsinstitusjoner er derfor en mulighet for bedriftene å få bedre informasjon om potensielle arbeidstakere, og samtidig sikre at potensielle arbeidstakere (studenter) får den kompetansen bedriftene har behov for. Det finnes flere eksempler på ulike rekrutteringsstrategier (Brandt mfl, 2008). I høykonjunkturer blir konkurransen om arbeidskraft

sterkere. En konsekvens av dette er at næringslivet gjerne forsøker å styrke rekrutteringsgrunnlaget ved å stimulere noen utdanninger fremfor andre. Et eksempel på dette er kravet om å stimulere flere studenter til å velge realfag (Brandt mfl, 2008). Et annet eksempel, er at virksomheter kan velge å finansiere utdanninger for studenter. Lærlingordningene i videregående utdanning er et eksempel på dette. I dette tilfellet påtar bedriftene seg opplæringskostnader, for å sikre seg tilgang på arbeidskraft som gir fortjeneste i fremtiden. Det finnes også eksempler på at bedrifter velger å satse på rekruttering ved å utdanne arbeidskraft i utlandet. For eksempel har Norges rederiforbund utdanningsprosjekter i Filippinene, Vietnam, Russland og Brasil for å sikre tilgang på kvalifisert arbeidskraft.

Kontakt med kunnskapsmiljøene i universitets- og høyskolesektoren er også et viktig insentiv for bedrifter for å inngå samarbeid med institusjonene. Kursutvikling, undervisning, veiledning og liknende gir bedriftene tilgang på fagmiljøers kunnskap og mulighet til å rekruttere de beste studentene (Brandt mfl, 2008). Samarbeid skaper dermed langsiktige og viktige relasjoner mellom næringslivet og utdanningsinstitusjonene (Santoro, 2000; Rappert mfl, 1999).

Private virksomheters vilje til å gå inn i samarbeid vil avhenge av de forventer å få ut av samarbeidet, og til hvilken pris. Utdannelse og ferdigheter er ikke tilknyttet bedriftene, men følger arbeidstakerne. Når arbeidstakerne kan bevege seg fritt i arbeidsmarkedet, følger det at utdanning og ferdigheter også beveger seg fritt i markedet. Bedriftene investerer altså i utdanningene av studenter uten å være sikre på studentene velger dem når de skal finne jobb. Dette betyr at bedriftenes satsning på utdanning ofte vil være et langsiktig prosjekt med et usikkert utfall. For eksempel finner Harhoff og Kane (1997) at 70 prosent av lærlingene i Tyskland har forlatt bedriftene hvor de fikk opplæring innen fem år etter at de fullførte utdanning. Implikasjonen av dette er at bedriftene i utgangspunktet ikke har særlig sterke insentiver for å samarbeid med utdanningsinstitusjoner om utdanninger, og at dette kan skape barrierer for langsiktig samarbeid mellom bedrifter og utdanningsinstitusjoner (Brandt mfl, 2008).

Når vi allikevel ser at det er betydelig samarbeid mellom bedrifter og utdanningsinstitusjoner, er det interessant å se på mulige forklaringer på at dette finner sted. En viktig forutsetning for at utdanning og ferdigheter skal kunne bevege seg fritt i arbeidsmarkedet, er at ferdighetene som en student (eller lærling) tilegner seg i forbindelse med samarbeid med bedrifter er så generelle at de uten videre kan utnyttes av andre bedrifter (Mohrenweiser og Zwick, 2009). Dersom tilegnede ferdigheter er generelle, er en mulig forklaring på at bedrifter allikevel velger å betale for utdanning være at studentene er produktive allerede i opplæringen. Denne forklaringen er særlig relevant når man skal forklare hvorfor bedrifter tar inn lærlinger. En annen mulig forklaring som økonomene gjerne bruker for å forklare bedrifters vilje til å betale for opplæring er at informasjon om arbeidstakers produktivitet er svært verdifull, ettersom det å ansette feil medfører store kostnader (Harhoff og Kane, 1997). Dermed kan bedrifter være villige til å investere i utdanning, selv om utfallet er usikkert. I tillegg kan det ha utviklet seg en norm om at bedrifter har en sosial forpliktelse om å bidra til utdanning. Dette kan føre til at bedrifter investerer i utdanning, selv om dette ikke gir rekruttering på lang sikt. I en spørreundersøkelse til norske bedrifter finner Høst mfl (2012) at 88 prosent av de spurte bedriftene at de har et opplæringsansvar i samfunnet. Det er altså flere forklaringer på hvorfor bedrifter har nytte av samarbeid med utdanningsinstitusjoner.

For bedriftene er det økonomiske aspektet, og da spesielt rekruttering, det viktigste insentivet for samarbeid. Rekruttering av nye ansatte er ofte forbundet med risiko, ettersom virksomhetene ikke har full informasjon om potensielle arbeidstakere. Samarbeid med utdanningsinstitusjonene kan både sikre virksomhetene at potensielle arbeidstakere får den kompetansen man har behov for og at man samtidig får mer informasjon om potensielle arbeidstakere. På den andre siden, er investeringer i utdanning usikre ettersom virksomhetene ikke vet om studentene de investerer i vil jobbe for dem etter endt utdanning. Virksomheter har ofte kort tidshorisont. Dette betyr at samarbeid mellom utdanningsinstitusjoner og næringslivet i utgangspunktet antageligvis bare er bærekraftig så lenge virksomhetene tjener på samarbeidet på kort sikt. Dette er også et argument for at insentiver for å styrke samarbeidet bør rette seg mot å styrke samarbeid i form av praksis og prosjektarbeid ved

bedrifter. Samtidig vil det være gunstig om man greier å etablere en felles forståelse blant virksomheter i næringslivet om at de har et felles ansvar for å bidra til kompetanseheving i samfunnet, og at dette er noe som alle virksomheter er tjent med på lang sikt. Etablering av kollektive aktører som kan forplikte enkeltbedrifter til å delta i denne typen utdanningsamarbeid på vegne av fellesskapet kan derfor være et viktig virkemiddel for å styrke samarbeidet. Erfaringene fra fagopplæringen er at arbeidsgiverorganisasjoner kan spille en slik rolle, men også bedriftsklynger og lokale nettverk kan trolig spille liknende rolle.

2.5 Insentiver og barrierer for utdanningsinstitusjoner

Universiteters og høgskolers motivasjon for å samarbeide med arbeids- og næringslivet blir gjerne forklart ut fra teorier om ressursavhengighet og at samarbeid gir tilgang til eksterne ressurser enten direkte fra bedrifter eller indirekte i form av offentlig støtte til samarbeidsprosjekter (Slaughter og Leslie, 1997; Mora-Valentin, 2000). Videre kan samarbeid med arbeidslivet være motivert ut fra studentenes ønske om yrkesorientering av studiene. Økt konkurranse om studenter kan være en viktig drivkraft for samarbeid med nærings- og arbeidslivet (Thune, 2006). Universitets- og høgskoleansattes ønske om programporteføljen og innhold i studieprogrammer kan være en annen drivkraft. En rekke studier viser at ulikheter i institusjonelle og faglige tradisjoner, samt institusjonens ledelse, er viktig faktorer som påvirker de høyere utdanningsinstitusjonenes samarbeid med eksterne aktører (Slaughter og Rhoades, 2004; Clark, 1998; Tjeldvoll, 1997; Marginson og Consedine, 2000).

Når det gjelder barrierer, kan bedriftens økonomiske interesser og etablering av mekanismer for å sikre disse være i strid med sentrale normer og prinsipper i offentlig høyere utdanning (Brandt et al, 2008). Videre kan hensynet til faglig kvalitet og institusjonens egen rett til å bedømme denne, altså utdanningsinstitusjonens autonomi, fungere som en barriere mot samarbeid med arbeidslivet. Rambøll (2007) finner i sin kartlegging blant dekaner og avdelingsledere at finansieringssystemer som ikke gir uttelling for samarbeid er det viktigste hinderet for samarbeid mellom utdanningsinstitusjoner og arbeidslivet. Dette bekreftes også i casestudier i det samme prosjektet. I tillegg til økt uttelling i finansieringssystemet, mener dekanene og avdelingslederne at økt administrativ støtte og sterkere insentiver ovenfor bedrifter er viktige virkemidler for å styrke samarbeidet mellom utdanningsinstitusjonene og arbeidslivet. Over 50 prosent av dekanene/avdelingslederne ved høgskolene at flere studier burde få obligatorisk praksis som en del av utdanningen. Rapporten anbefalte å endre finansierings- og meritteringssystemene på en slik måte at både institusjonene og den enkelte faglærer får bedre uttelling for slikt samarbeid.

Slike funn er ikke unike i Norge. I sin undersøkelse fant Davey m.fl. (2011) at UH-sektoren i hovedsak peker på manglende finansiering som den klart viktigste barrieren for samarbeid med næringslivet. I samme undersøkelse så de vitenskapelig ansatte ved institusjonene på samarbeid med næringslivet som svært nyttig både for studentene, næringslivet og utdanningsinstitusjonene. Samtidig opplevde de at deres egen individuelle nytte av samarbeid ikke var særlig stor. Samarbeid med næringslivet ga liten økonomisk gevinst for den enkelte ansatte, og deltakelse i ekstern virksomhet ga heller ikke grunnlag for akademisk opprykk. Dermed manglet også de vitenskapelig ansatte insentiver for å bruk tid på å etablere og vedlikeholde samarbeid med næringslivet.

I en tidligere rapport som ser nærmere på utdanningsinstitusjonenes bidrag til regional utvikling, trakk OECD (2007) frem rekruttering, tilgang til eksterne inntekter og kandidatenes jobbmuligheter som viktige grunner for samarbeid mellom høyere utdanningsinstitusjoner og regionalt næringsliv. Også OECD-rapporten peker på at manglende finansiering er den blant de mest sentrale barrierene mot samarbeid mellom utdanningsinstitusjoner og næringslivet. Interessant nok trakk OECD også frem manglende støtte i nasjonal politikk og liten kapasitet hos regionale myndigheter som sentrale barrierer for samarbeid. Sentrale myndigheter har, ifølge OECD, ikke vært i stand til å integrere samarbeid med regionalt næringsliv som en del av kjernevirksomheten i høyere utdanningsinstitusjoner. En slik beskrivelse kan sies å være lite dekkende for dagens situasjon i

Norge, ettersom sentrale myndigheter har satt i gang en rekke prosjekter for å fremme samarbeid mellom institusjoner og regionalt næringsliv.

Både i Norge og internasjonalt trekkes altså manglende insentiver i finansieringssystemene frem som den kanskje viktigste hindringen for samarbeid mellom høyere utdanningsinstitusjoner og næringslivet. Med dette som utgangspunkt er det nærliggende å vurdere endringer i finansieringen som et virkemiddel for å fremme samarbeid. Samtidig finnes det også andre virkemidler i styringen av institusjonene som sentrale myndigheter kan benytte for å fremme samarbeid mellom institusjonene og næringslivet.

2.6 Oppsummering

I tråd med styringssignaler fra sentrale myndigheter har omfanget av samarbeid mellom utdanningsinstitusjoner og næringslivet trolig økt de siste årene, og det finnes samarbeid tilknyttet alle aktiviteter og fagområder innenfor UH-sektoren. Studier indikerer at det er stor variasjon mellom ulike institusjonstyper, studier og fagområder både når det gjelder graden av samarbeid og formen dette tar. Dette betyr at det kan være utfordrende å finne presise samarbeidsindikatorer som passer for alle typer utdanninger og fagområder.

Videre indikerer en omfattende litteratur at samarbeid med næringslivet kan ha positive effekter både for studenter og utdanningsinstitusjoner. Utbyttet øker trolig med relasjonsintensitet. Dette indikerer at økonomiske insentiver bør rettes mot å styrke intensive samarbeidsformer som for eksempel praksis og prosjektarbeid.

For bedriftene er særlig rekruttering et viktig insentiv for samarbeid. Samarbeid, sett fra virksomhetenes side, er ofte en investering med usikkert utfall. Ettersom virksomheter gjerne opererer med kort tidshorisont, vil viljen til inngå samarbeid avhenge av at avkastningen dette gir er større enn kostnadene på kort sikt. Dette er også et argumentet for at økonomiske insentiver bør rettes mot å styrke samarbeid mellom institusjonene og næringslivet innenfor praksis og prosjektarbeid. Samtidig bør det fokuseres på å etablere en felles forståelse i næringslivet om at kompetanseheving er noe alle virksomheter vil være tjent med på lang sikt og at virksomhetene har et sosialt ansvar for å bidra til denne kompetansehevingen. Etablering av kollektive aktører som bedriftsklynger eller arbeidsgiverorganisasjoner som forplikter sine medlemmer til å delta kan derfor være viktig for å fremme samarbeidet.

Utdanningsinstitusjonene peker gjerne på at manglende økonomiske insentiver for samarbeid virker som den største barrieren for samarbeid. Dette kan være et argument for å endre finansieringssystemene slik at samarbeid i større grad belønnes. Samtidig er det interessant at de ansatte ved institusjonene opplever at samarbeid ikke gir personlig nytte i form av økonomisk belønning og forfremming innad i institusjonene. Man kan dermed argumentere for at institusjonene har et eget ansvar for at interne fordelingsmodeller også belønner samarbeid i større grad enn det gjøres nå.

3 Økonomiske virkemidler for å stimulere til samarbeid

3.1 Innledning

Som vist i kapittel 2 peker utdanningsinstitusjonene både i Norge og internasjonalt på manglende økonomiske insentiver som en av de viktigste barrierene for økt samarbeid med arbeids- og næringsliv. I dette kapittelet beskriver vi først dagens norske finansieringssystem. Deretter drøfter vi ulike virkemidler for å styrke samarbeidet om utdanning. Vi drøfter først muligheten for å innføre en resultatbasert finansiering basert på en samarbeidsindikator, etter mønster av dagens resultatbaserte utdannings- og forskningsinsentiver. Deretter drøfter vi fire andre økonomiske virkemidler

- Utviklingskontrakter der samarbeid inngår som én av indikatorene
- Ekspertgruppe-evalueringer av samarbeid
- Finansiering av utdanningssamarbeid som del av nærings- og innovasjonsrettede virkemidler
- Konkurransen om samarbeidsbaserte utdanningstiltak.

Finansieringen av disse eller andre økonomiske virkemidler kan enten tilføres som friske ressurser eller man kan reservere en del av dagens langsiktige og strategiske midler (basisfinansieringen) til formålet. Gitt forutsetningen om at en del typer samarbeid med arbeidslivet bidrar til å heve kvaliteten på utdanningen vil disse virkemidlene innebære å dreie finansieringssystemet i retning av økt kvalitet. Alle virkemidlene innebærer også at det innføres nye konkurransearenaer, der institusjonene konkurrerer med hverandre om en felles pott. Dette kan styre en større andel av ressursene dit disse særegne kvalitetene er best utviklet og virke fremmende for denne formen for kvalitet i systemet.

3.2 Dagens finansieringssystem

Dagens finansieringssystem ble innført som del av Kvalitetsreformen fra og med 2002 og revidert i 2006. Også senere er det gjort mindre endringer. Systemet består av tre deler: Langsiktige og strategiske bevilgninger (tidligere basiskomponenten), utdanningsinsentivene (tidligere utdanningskomponenten) og en forskningsinsentivene (tidligere forskningskomponenten). Det har også vært diskutert om man skal ha en egen komponent eller insentiv for formidling, men både ved evalueringen av Kvalitetsreformen høsten 2007 og ved evalueringen av finansieringssystemet høsten 2009 konkluderte departementet negativt (se nedenfor). Den strategiske bevilgningen utgjør om lag 60 prosent av den samlede bevilgningen til institusjonene. Utdanningsinsentivene utgjør 25 prosent, og

forskningsinsentivene 15 prosent. Den strategiske bevilgningen skal sikre stabil og langsiktig finansiering og tar utgangspunkt i historiske budsjettammer. Utdanningsinsentivene er resultatstyrt på grunnlag av avlagte studiepoeng og antall utvekslingsstudenter ved de ulike institusjonene. Forskningsinsentivene består av en strategisk del og en resultatbasert omfordeling av forskningsmidler. Den strategiske delen inneholder midler til stipendiatstillinger, vitenskapelig utstyr og andre strategiske midler. Den resultatbaserte omfordelingen er basert på institusjonenes produksjon av doktorgrader og publikasjonspoeng og tildelinger fra EUs rammeprogram og Norges forskningsråd, herunder Regionale forskningsfond. Den samlede bevilgningen utgjør en ramme som institusjonene prioriterer fritt innenfor. De fleste institusjonene har en intern finansieringsmodell som viderefører finansieringen til fakulteter og avdelinger i tråd med hovedtrekkene i modellen, men mange har egne omfordelingskriterier i modellen. Eksempelvis er det flere som fordeler en del av institusjonens rammebevilgning på bakgrunn av (ikke-vitenskapelig) formidling. Forskningsinsentivene i departementets modell er utformet for å premiere kvalitet i forskningen. Dette gjøres ved å premiere aktiviteter og resultater som antas å samsvare med vitenskapelig kvalitet – publisering og forskningsmidler fra Norges Forskningsråd og EU, samt doktorgradsproduksjon. Enkelte har også individuelle insentiver, for eksempel belønning av vitenskapelig publisering i prestisjefylte tidsskrift, men mer vanlig er det at eksempelvis publisering får betydning som ett av flere kriterier ved vurdering av lønnsopprykk (Aagard m.fl. 2014). Dette samspiller og forsterkes av meritteringssystemet. Vitenskapen har både et formelt stillingshierarki (fra assistent til professor) og et mer uformelt hierarki basert på hva den enkelte har oppnådd som forsker (omdømme som middelmådig eller fremragende forsker).⁴ En forskers status bygges opp gjennom ansettelse i vitenskapelige stillinger, gjennom tildeling av forskningsmidler og gjennom antakelse av manus for publisering – spesielt i de mest prestisjetunge tidsskriftene – samt ved tildeling av forskningspriser og ulike evalueringer og rangeringer av forskningsgrupper. Disse meritteringssystemene henger slik også sammen og forsterker hverandre (Merton, 1968), og trekker bare i beskjeden grad i retning av samarbeid med arbeidslivet. Finansieringsinsentivene for utdanning er på sin side konstruert i hovedsak for å premiere effektivitet. For hver student som fullfører en 60 studiepoengs enhet mottar institusjonen 40 prosent av den standardiserte kostnaden for dette studiet. Utover minstemålet om at studenten må oppnå ståkarakter, ligger det ingen kvalitetsvurderinger til grunn for den økonomiske vurderingen.

Rammebevilgningen utgjør om lag 80% av de statlige institusjonenes inntekter. Utover rammebevilgningen henter institusjonene eksterne inntekter fra Norges forskningsråd og EU (ca. 7% av inntektene) og andre oppdrags- og bidragsmidler (ca. 8%), herunder oppdragsutdanning (i hovedsak etter- og videreutdanning). En viktig rammebetingelse er at høyere utdanning skal være gratis.

Med bakgrunn i dette systemet er det ikke overraskende at både ansatte og ledere i institusjonene er opptatt av at finansierings- og meritteringssystemene ikke gir særskilte insentiver til samarbeid, slik vi så i forrige kapittel.

Dersom ressursene til å finansiere slike virkemidler tas fra dagens langsiktige og strategiske midler kan institusjonene oppleve det som økte føringer og redusert handlingsrom. Dette vil nok i størst grad gjelde en resultatbasert finansiering basert på faste indikatorer, og i minst grad virkemidlene som dreier seg om samarbeid gjennom næringsrettede virkemidler og nasjonale konkurranser. Utviklingskontrakter og ekspertvurderinger kan også i stor grad sies å tilby en mulig arena for å skaffe ressurser til egen strategiske planer, noe avhengig av detaljeringsnivået i slike ordninger.

3.3 Resultatbasert finansiering av samarbeid

Hensikten med resultatbasert finansiering, er å påvirke atferd og resultater. Det hersker liten tvil om at det nåværende norske finansieringssystemet for høyere utdanning har hatt stor effekt på atferd og resultater. Empiriske studier viser at innføring av resultatbasert finansiering i Norge synes å påvirke

⁴ Se for eksempel Cole og Cole (1973).

både studiepoengproduksjon og forskningsproduksjon (Econ Pöyry, 2010). Internasjonalt konkluderer en studie av finansieringsreformer i 33 europeiske land mellom 1995 og 2008 (Jongbloed mfl, 2010) med at resultatbasert finansiering i høyere utdanning har ført til positiv resultatutvikling ved universiteter og høyskoler, og i særdeleshet på resultatproduksjon innenfor kjernevirksomhet som studentproduksjon og forskningsproduksjon.

Som nevnt ovenfor, er den viktigste barrieren for samarbeid med næringslivet, sett fra institusjonenes side, manglende insentiver for samarbeid i finansieringssystemet. Det er derfor nærliggende å vurdere endringer i finansieringssystemet for å stimulere til mer samarbeid mellom utdanningsinstitusjoner og næringslivet. Dette er noe som har blitt anbefalt både av Rambøll (2007) og Stjernø-utvalget (NOU 2008:3).

3.3.1 Tidligere vurderinger av resultatbaserte indikatorer for samarbeid

Det har tidligere blitt forsøkt å utvikle en egen komponent for formidling i finansieringen av universiteter og høyskoler. Gjennom universitets- og høyskoleloven er UH-sektoren pålagt et formidlingsansvar. Dette var utgangspunktet for at man ønsket en egen formidlingskomponent i finansieringssystemet. På oppdrag fra Utdannings- og forskningsdepartementet utredet Formidlingsutvalget nedsatt av Universitets- og høyskolerådet muligheten for å inkludere en slik komponent i finansieringssystemet. Hensikten med utredningen var å foreta en hensiktsmessig avgrensning av formidlingsbegrepet og foreslå relevante indikatorer som kunne fange opp sentrale deler av formidlingsaktiviteten (Formidlingsutvalg I, 2005). Denne utredningen ble fulgt opp av Formidlingsutvalg II (2006).

En rekke indikatorer ble foreslått, også indikatorer som var tenkt å premiere samarbeid, blant annet andelen studentoppgaver over 15 vektall som ble gjennomført i samarbeid med arbeidslivet.

Konklusjonen både i evalueringen av Kvalitetsreformen (St.meld. nr. 7 2007-2008) og da finansieringssystemet sist ble evaluert (St. prp. 1 2009-2010) var at man ikke skulle innføre formidlingsinsentiver eller insentiver for samarbeid i finansieringsmodellen. Evalueringen av Kvalitetsreformen la vekt på at samarbeid er et virkemiddel for å oppnå kvalitet og at institusjonene selv best kunne vurdere hvordan utvikler kvalitet. En samarbeidsindikator i finansieringssystemet ville vanskelig kunne dekke alle samarbeidsformer og departementet mente derfor en slik indikator ville kunne begrense institusjonenes lokale frihet til å gjennomføre sine oppgaver. Videre argumenterte meldingen med at «egne uttellingsindikatorer for samarbeid kunne føre til at enkelte samarbeider kun for å økt uttelling i finansieringssystemet, ikke fordi det vil gi de beste resultatene.»

Ved evalueringen av finansieringssystemet høsten 2009 viste departementet til tidligere evalueringer og «at dei føreslåtte indikatorane er for lite treffsikre i høve til dei måla som er sette for formidlingsaktiviteten, og at arbeidet med registrering og kvalitetssikring av data vil bli betydeleg» (St. prop. 1 2009-2010).

Bidrags- og oppdragsinntekter utenom Forskningsrådet og EU (BOA) ble ved denne evalueringen nøye vurdert som et mulig element i finansieringssystemet. Regjeringen valgte å ikke innføre slike insentiver. Argumentet imot var todelt. For det første er BOA-inntekter i seg selv et insentiv for institusjonene. For det andre ble det vurdert at en innføring av insentiver for BOA ville gå utover andre former for formidling og samspill med næringslivet. Samtidig ville BOA ikke dekke alle aktivitetene som faller inn under formidlingsmålet, og indikatoren ville primært støtte opp under den brukerrettede formidlingen. Deltakelse i samfunnsdebatten, populærvitenskapelig formidling osv., ville ikke fått uttelling. I vår sammenheng kan man også tilføye at eventuelle insentiver basert på bidrags- og oppdragsinntekter, og heller ikke noen andre former for resultatindikatorer, ikke ville bety noen understøttelse av de samarbeidsaktivitetene som er mest aktuelle for å styrke relevansen av utdanningene, som eksempelvis dialog om dimensjonering, samarbeid om utformingen av utdanningstilbudene, praksisopphold, prosjekter og liknende.

3.3.2 Argumentene mot en resultatbasert finansiering av samarbeid

Diskusjonen rundt innføring av en formidlingskomponent i finansieringssystemet, illustrerer et sentralt moment ved resultatbasert finansieringssystemer. Det finnes ikke ett optimalt finansieringssystem. Ulike argumenter trekker i ulike retninger når det gjelder utforming av et finansieringssystem. I det følgende vil vi gjennomgå en diskusjon rundt utfordringene knyttet til utforming av finansieringssystemer. På oppdrag fra Kunnskapsdepartementet gjennomførte Staahl Gabrielsen m.fl. (2007) en teoretisk vurdering av det nåværende finansieringssystemet. Den følgende diskusjonen bygger i stor grad på deres vurderinger.

Resultatbaserte finansieringssystemer er knyttet til det som økonomene gjerne kaller insentivteori.⁵ Ideen bak denne teorien er at en oppdragsgiver ved hjelp av økonomisk belønning kan motivere oppdragstakere til å opptre på en måte som er fordelaktig for oppdragsgiver. Den viktigste forutsetningen for at økonomisk belønning skal fungere, er at man greier å konstruere presise mål (dvs. indikatorer) på resultater. Formidlingsutvalget foreslo at formidling skulle defineres som at vitenskapelig personell skulle kommunisere vitenskapelige resultater, arbeidsmåter og holdninger. Denne definisjonen er kanskje ikke kontroversiell, men som Staahl Gabrielsen m.fl. (2007) påpeker blir realitetene i begrepet skapt av indikatorene som velges og hvordan disse operasjonaliseres, kontrolleres og kvalitetssikres.

En sentral utfordring når man vurderer å innføre økonomisk belønning for å motivere oppdragstakere til å opptre på en bestemt måte, er muligheten for at resultater kan oppstå ved en kombinasjon av oppdragstakernes innsats og tilfeldigheter. Dersom oppdragsgiver observerer resultatet, men ikke har informasjon om hvilken kombinasjon av innsats og tilfeldighet som ligger bak resultatet oppstår det økonomene gjerne kaller *atferdsrisiko* (moral hazard). I slike tilfeller vil resultatet være et mer eller mindre presist mål på innsats, og økonomisk belønning vil skape tilfeldig variasjon i inntektsgrunnlaget til oppdragstakerne. Presisjonen i resultatene bestemmer hvor sterke insentiver det er ønskelig å bruke. Dersom resultatet er et upresist mål på innsats, vil det være fornuftig å bruke svake insentiver. Hvis resultatet er et rimelig presist mål på innsats, så følger det at man kan bruke sterkere insentiver for å få oppdragstakerne til å opptre på ønsket måte.

Dette betyr at dersom resultatbasert finansiering skal benyttes for å fremme samarbeid mellom institusjoner i UH-sektoren og næringslivet, er man avhengig av at observerte resultater på en presis måte fanger opp innsatsen til institusjonene. Videre vil samarbeid være utfordrende å inkludere samarbeid i finansieringssystemet ettersom måloppnåelse i stor grad vil bli påvirket av faktorer som ligger utenfor institusjonenes kontroll, som f.eks. næringslivets økonomi og interesse for å samarbeide.

En annen utfordring oppstår dersom oppdragsgivere observerer resultatet, men ikke vet om resultatet skyldes oppdragstakeres innsats eller evner. Dette kalles gjerne *ugunstig utvalg* (adverse selection). I et slikt tilfelle vil man både belønne oppdragstakeres innsats og evner. Insentivsystemer kan designes for å avsløre evnene til oppdragstakerne, eller for å motivere oppdragstakerne til økt innsats. Dersom målet er å avsløre evnene til oppdragstakerne er det, ifølge Staahl Gabrielsen m.fl. (2007) ikke åpenbart om det er ønskelig å belønne oppdragstakere med gode evner. På den ene siden er gode aktører i stand til å produsere resultater på en enklere måte sammenlignet med dårlige aktører – slik at de trenger mindre ressurser. På den andre siden vil gode aktører også vite å bruke tilleggsressurser bedre enn andre, slik at de bør få mer.

Tidligere studier viser at det er store variasjoner mellom ulike institusjonstyper, studier og fagområder både når det gjelder holdninger og faktisk samarbeid, og at samarbeidet tar en rekke ulike former. Det er krevende å skille mellom hva som skyldes innsats og hva som skyldes evner, og det er dermed krevende å måle samarbeid i form av indikatorer som passer for alle typer utdanninger og fagområder.

⁵ Begrepet insentivteori overlapper igjen til dels sterkt med det som kalles kontraktteori, prinsippal-agent-teori og reguleringsteori.

Videre vil en fare med resultatbasert finansiering være at man kan få såkalt *skjevfokusering*. Dersom man velger å belønne noen typer samarbeid mellom institusjonene i UH-sektoren og arbeidslivet, kan dette føre til økt innsats på disse områdene på bekostning av andre viktige oppgaver i sektoren (eksempelvis forskning og undervisning). Dette var som nevnt ovenfor et av de viktigste argumentene mot å innføre en formidlingskomponent i finansieringssystemet. Det viste seg vanskelig, selv etter betydelig utredningsarbeid, å finne indikatorer som på en god måte dekket alle aktivitetene som faller inn under formidling. Dermed var man bekymret for at formidlingskomponenten ville føre til skjevfokusering mellom formidlingsaktiviteter, og at institusjonene skulle overoppfylle formidlingsoppgaver på bekostning av andre viktige oppgaver.

Erfaringer fra Europa indikerer at det kan være fare for slik skjevfokusering dersom man implementerer en samarbeidskomponent i finansieringssystemet. Davey m.fl. (2011) fant at både de vitenskapelige ansatte og ledelsen/administrativt ansatte ved institusjonene opplevde at det fantes en betydelig grad av samarbeid knyttet til forskning, kommersialisering av forskning og gjennomføring av utdanningen. Dette er typer samarbeid som gir direkte og målbare resultater. På den andre siden opplevde respondentene at samarbeid om f.eks. det faglige innholdet i utdanningene var mindre utbredt. Resultatene av denne typen samarbeid er betydelig vanskeligere å måle sammenlignet med f.eks. samarbeid om gjennomføring av utdanningen.

En relatert utfordring ved utforming av insentivsystemer, er at insentivene i systemet motiverer oppdragstakerne til å oppnå gode resultater på de indikatorene som oppdragsgiver har valgt som mål på resultatet. Dersom indikatorene ikke presist fanger opp det som oppdragsgiver verdsetter, vil insentivene i liten grad føre til at man når de målene oppdragsgiver faktisk ønsker. Poenget er at sterke insentiver forutsetter at insentivene motiverer til ønskelige handlinger, og at jo sikrere en er på at en indikator peker i rett retning, jo sterkere bør insentivene man anvender for å få aktøren til å forbedre denne indikatoren.

Resultatbasert finansiering kan føre til innsats for å påvirke hvilke indikatorer som skal belønnes og hvordan, og til å manipulere resultatmålene til egen fordel. Dette kalles *strategisk tilpasning*. Noe som det vil være ønskelig å redusere mest mulig, ettersom dette er ikke-produktiv bruk av tid og krefter. Som eksempel på dette viser Staahl Gabrielsen m.fl. (2007) til at dersom det gjeldene systemet for noen fag gjør det svært lett å produsere billige publiseringspoeng ved visse type aktiviteter, kan det være et argument for å dempe insentivene knyttet til hele publikasjonspoengsystemet. Den samme utfordringen vil dukke opp i forbindelse med samarbeid, dersom det er lettere for noen fag å få god skår på samarbeidsindikatorer ved visse type aktiviteter.

Videre peker Staahl Gabrielsen m.fl. (2007) på at det i også er dynamiske utfordringer knyttet til resultatbaserte finansieringssystemer. Det klassiske eksempelet er en oppdragsgiver som stiller strengere produksjonskrav til en oppdragstaker som har vist seg å være produktiv. Dette kan føre til at oppdragstakere forsøker å fremstå mindre produktive enn det de egentlig er. Hva som skjer dersom en oppdragstaker fremstår som produktiv bør derfor være tydelig avklart, og ligge fast over tid. Insentivtanken tilsier at en produktiv oppdragstaker bør belønnes på bekostning av mindre produktive oppdragstakere. Problematikken knyttet til *ugunstig utvalg* tilsier, ifølge Staahl Gabrielsen m.fl. (2007), ofte det motsatte. Den mindre produktive oppdragstakeren trenger mer ressurser for å komme på et høyere nivå, mens den produktive oppdragstakeren har så den klarer seg.

Utforming og registrering av gode resultatindikatorer kan være administrativt krevende. Det ville være ønskelig at slike indikatorer fanger opp for eksempel dialog mellom arbeidslivet og utdanningsinstitusjonen om innholdet i studietilbudene, omfang av studentenes praksis, prosjekt- og utviklingsoppgaver i virksomhetene, forelesninger fra bedriftene, gjensidig bruk av laboratorier og utstyr m.m. Dersom man vurderer å innføre en samarbeidskomponent i finansieringssystemet, vil det derfor være en viktig avveining mellom hvor presise indikatorer man ønsker, og de kostnadene som er knyttet til å innhente informasjon. En større vifte av indikatorer for samarbeid innebærer større administrative kostnader med innsamling av data og større kostnader knyttet til validering av disse.

Resultatbasert finansiering basert på indikatorer er et potensielt kraftig virkemiddel, som kan fremme samarbeid mellom utdanning og næringsliv på en forutsigbar måte med et langsiktig perspektiv. Gjennomgangen over viser imidlertid at det er en rekke utfordringer knyttet til resultatbasert finansiering av slikt samarbeid. Det er krevende å utvikle presise indikatorer som fanger opp og virker fremmende på det store mangfoldet av samarbeidsformer som finnes innenfor ulike fagområder og utdanningstyper. Det er også en reell utfordring at belønning gjennom noen få indikatorer vil kunne føre til skjevforkusering. En større vifte av indikatorer for samarbeid innebærer store administrative kostnader med innsamling av data, og mange av disse kan være vanskelig etterprøvbare. Flere indikatorer vil bidra til å gjøre finansieringsmodellen mer kompleks, og vil kunne svekke andre deler av insentivene. Resultatene vil et stykke på vei være påvirket av faktorer i næringslivet som ligger utenfor institusjonenes kontroll. Dersom indikatorene som utvikles ikke oppleves som gode og treffende, samtidig som finansieringen av slike samarbeidsinsentiver tas fra de langsiktige og strategiske bevilgningene er det liten tvil om at institusjonene vil oppleve at deres handlingsrom svekkes.

Både tidligere vurderinger og de argumentene som er framført her indikerer at en resultatbasert finansiering av samarbeid neppe vil være den mest formålstjenlige måten å styrke utviklingen av en bred samarbeidsflate mellom utdanning og arbeidsliv, med høy relasjonsintensitet og et mangfold av samarbeidsformer tilpasset institusjonenes ulike faglige profil og studieportefølje.

3.4 Ekspertgruppe-evaluering av samarbeid

Å inkludere indikatorer for samarbeid i finansieringssystemet er, som vi har redegjort for i avsnittet over, en krevende øvelse. Det finnes alternative modeller for å vurdere kvaliteten på samarbeid mellom utdanningsinstitusjoner og næringslivet. I Sverige har VINNOVA foreslått en modell der kvaliteten på samarbeid skal vurderes av en ekspertgruppe. Dermed vil ikke ressursfordelingen styres av definerte indikatorer. Istedenfor vil alle resultater vurderes av ekspertgruppen, og deres samlede vurdering vil til slutt ligge til grunn for fordeling av ressurser.

I utgangspunktet ønsker VINNOVA at ekspertgruppen skal ha en internasjonal sammensetning. Det er i tillegg viktig at den består av personer som har erfaring fra praktisk og strategisk samarbeid, samt at de har kjennskap til det svenske utdanningssystemet og hver enkelt utdanningsinstitusjonenes spesifikke forutsetninger for samarbeid med næringslivet. Ambisjonen til VINNOVA er at sammensetningen av gruppen, så langt som mulig, skal reflektere bredden i den svenske UH-sektoren. For å ta hensyn til hver enkelt institusjons gitte forutsetninger for samarbeid skal ekspertgruppen få tilgang på bakgrunnsinformasjon som beskriver den konteksten som institusjonen virker i.

Vurderingen av samarbeid i denne modellen utgår fra forskningslitteraturen som omhandler vurderinger av samarbeid. VINNOVA fokuserer på fire perspektiver som skal ligge til grunn for vurdering av kvalitet:

- Strategi
- Implementering
- Aktiviteter
- Resultater

Hvert enkelt perspektiv skal vurderes med utgangspunkt i et sett med kriterier, og ekspertgruppen skal vurdere alle delene av institusjonenes kjernevirksomhet (forskning, utdanning og formidling).

VINNOVA foreslår at man knytter følgende kriterier til hvert enkelt perspektiv:

- Strategi – Institusjonenes strategi for samarbeid skal være dokumentert, og de målene som skal nås skal være tydelige og bestemt på ledernivå. Strategien skal være forankret og kjent for allmennheten. Videre skal strategien kontinuerlig følges opp og utvikles.

- Implementering – Samarbeid med næringslivet skal integreres i institusjonenes kjernevirksomhet, og det må settes av midler til samarbeid. Videre skal samarbeid belønnes gjennom institusjonenes interne fordelingsmodeller, og samarbeid skal belønnes ved rekruttering og merittering. Strategien for samarbeid skal følges opp, og skal bidra til å utvikle institusjonenes interne prosesser.
- Aktiviteter – Samarbeidspartnere og samfunnet generelt skal involveres i institusjonenes kjernevirksomhet. Samarbeidsaktiviteter på institusjonene må være av et visst omfang, og aktivitetene skal kontinuerlig følges opp og utvikles.
- Resultater – Samarbeidet med næringslivet skal utvikle institusjonenes kjernevirksomhet. Samarbeidet skal også bidra til verdiskapning for samarbeidspartnere og for samfunnet generelt.

Vurderingsgrunnlaget skal gi ekspertgruppen best mulig grunnlag for å vurdere kvaliteten på samarbeid med næringslivet. I hovedsak er det institusjonene selv som skal gi ekspertgruppen vurderingsgrunnlaget gjennom selvvrdering. Ifølge VINNOVA skal dette gjøres gjennom kvalitative beskrivelser av hver enkelt institusjons samarbeid med næringslivet, og videre skal disse beskrivelsene underbygges av dokumenter og indikatorer som sektoren selv anser som egnet til å synliggjøre kvalitetene på samarbeidet i forhold til de kriteriene som er gitt over.

Institusjonenes samarbeidspartnere i næringslivet skal også bidra til evalueringen av kvaliteten på samarbeidet. Det er to formål med næringslivet bidrag til vurderingen av samarbeidskvalitet. For det første skal samarbeidspartnerne i næringslivet redegjøre for hvordan disse oppfatter sine egne muligheter til å delta i utforming og gjennomføring av samarbeidsaktivitetene. For det andre skal næringslivet gi en vurdering av nytten de får av samarbeidet med utdanningsinstitusjonene.

Ettersom det er krevende å utvikle presise indikatorer som fanger opp og virker fremmende på det store mangfoldet av samarbeidsformer som finnes i UH-sektoren, kan modeller med ekspertgrupper som beskrevet over være et alternativ til samarbeidsindikatorer i finansieringssystemet. Ved å benytte ekspertgrupper der institusjonene skal gjennomføre kvalitative vurderinger av seg selv er det mindre sannsynlig at det oppstår problemer med skjevfokusering, både mellom ulike former for samarbeid og mellom samarbeid og de andre insentivene i finansieringssystemet. Vår vurdering er at ulempene knyttet til en slik modell allikevel vil ligne noen av utfordringene knyttet til å implementere egne indikatorer for samarbeid i finansieringssystemet. Det er vanskelig å se for seg at modellen som er beskrevet over ikke vil medføre betydelig merarbeid for institusjonene i form av selvrapporing og oppfølging av systemet. I tillegg vil modellen medføre merarbeid for institusjonenes samarbeidspartnere, ettersom disse også skal bidra til ekspertgruppens vurderingsgrunnlag. På den andre siden, kan det virke legitimerende på systemet at institusjonene skal gjøre en kvalitativ vurdering av seg selv, og at finansiering dermed ikke er avhengig av like presise indikatorer som det resultatbaserte insentivsystemet beskrevet ovenfor i kapittel 3.3.

Det er heller ikke slik at modeller med ekspertgrupper nødvendigvis må knyttes til finansieringssystemer. Å benytte en ekspertgruppe for å vurdere kvaliteten på samarbeid kan like gjerne brukes i vurderingen av om institusjonene har nådd samarbeidsmål de har bestemt i forbindelse med såkalte «utviklingskontrakter». Dette virkemiddelet for å fremme samarbeid mellom utdanningsinstitusjoner og næringsliv blir beskrevet nærmere i neste avsnitt. En slik tankegang kan også benyttes i fagevalueringer, for eksempel i kombinerte fagevalueringer av forskning og utdanning som NOKUT og Norges forskningsråd nylig har fått i oppdrag å gjennomføre⁶

⁶ Oppdragsbrev til NOKUT 09.09.14 http://www.nokut.no/no/Nyheter/Nyheter-2014/Nye-oppgaver-for-NOKUT/#.VCsTjfl_t8E

3.5 Utviklingskontrakter – økt samarbeid og relevans koblet til økonomiske virkemidler⁷

De siste årene har det vært arbeidet med såkalte «samfunnskontrakter» i regi av grupper av universiteter og høyskoler. Kontraktene inngås mellom høyere utdanningsinstitusjoner og offentlig sektor, næringsliv og regionale myndigheter i den regionen utdanningsinstitusjonene er lokalisert. Intensjonen med disse «samfunnskontraktene» er å skape bredere dialog med samfunnet og etablere bedre gjensidig og forpliktende samarbeid. Disse «samfunnskontraktene» må forstås som «sosiale kontrakter» hvor en felles forståelse av utfordringer, roller og samarbeid ligger til grunn for samarbeid. «Samfunnskontrakter» kan dermed benyttes som et virkemiddel for å fremme tettere utdanningssamarbeid mellom høyere utdanningsinstitusjoner og næringsliv. En svakhet med «samfunnskontraktene» er at de ikke kobler måloppnåelse til økonomisk uttelling og at de heller ikke er juridisk forpliktende på andre måter.

En alternativ mulighet kunne isteden være å innføre «utviklingskontrakter» etter modell fra Nederland. Der har myndighetene, i langt større grad enn norske myndigheter, hatt tradisjon for en tett og forpliktende dialog med aktørene i systemet, samtidig som det strategiske handlingsrommet til de samme aktørene er tydelig avgrenset når det gjelder grunnleggende roller i systemet (Maassen, Moen og Stensaker, 2011).

Sverige, Finland og Danmark har også erfaring med såkalte «utviklingskontrakter» (Gornitzka, Maassen og Dahl Norgård, 2001). I Sverige brukes kontraktene til å fastsette generell målsetninger for den enkelte institusjon for en treårsperiode. Før hvert enkelt regnskapsår, utdypes målsetningene for det kommende året. I etterkant av hvert år evalueres resultatene. Som i Nederland er altså kontraktene et virkemiddel som myndighetene kan bruke til å tildele særlige ansvarsområder ved at enkelte institusjon. Spesielt kommer dette til uttrykk ved at institusjonene kan pålegges å gi tilbud innen visse mindre fag. Det stilles også spesifikke krav til studenttall innen enkelte studietilbud.

Spesifiserte måltall inngår som en del av kontrakten, og er helt sentralt for overføringer av midler fra myndighetene til institusjonene. Med utgangspunkt i målformuleringene overføres foreløpige bevilgninger til undervisningsvirksomhet basert på de resultater institusjonene kan vise til. Kontraktene er slik sett et virkemiddel for fordeling av ansvarsområder mellom institusjonene, og for å sikre at det opprettholdes virksomhet innenfor smale fag og emner. De resultatene institusjonene kan vise til gjennom treårsperioden, danner utgangspunkt for forhandlinger omkring neste treårskontrakt. Den eneste betingelsen som er knyttet til bruken av offentlige midler er dermed at de langsiktige målsettingene i kontrakten oppfylles. For å sikre institusjonene fleksibilitet innenfor kontraktsperioden, er det anledning til å overføre en viss andel av budsjettmidlene fra et år til et annet.

Som i de fleste andre vestlige land er mål- og resultatstyring et overordnet prinsipp for styring av institusjonene i universitets- og høyskolesektoren i Finland. Institusjonenes prestasjoner vurderes i forhold til en rekke målsetninger, som fra og med 1998 har blitt nedfelt i kontrakter. Som i Sverige gjelder kontraktene for en periode på tre år, og kontraktene er myndighetenes viktigste styringsinstrument overfor universitetene. I kontraktene fastsettes viktige prioriteringer for de neste 3-4 årene. Myndighetene forhandler med hver enkelt institusjon om målsetninger og resultater som skal oppnås i løpet av denne perioden, og om størrelsen på bevilgningene som er nødvendige for å nå disse målsetningene. Bevilgningene overføres i form av rammebevilgninger, og institusjonene foretar selv den interne fordelingen.

I Finland skilles det ikke mellom basisbevilgninger til forskning og utdanning. Grunnbevilgningen til universitetene består av tre elementer: basisbevilgning til undervisning og forskning (ca. 90 %), oppnådde resultater (ca. tre prosent) og spesielle utdannings- og forskningsprosjekter (ca. syv prosent). Basisbevilgningen fastsettes på bakgrunn av antall kandidater. Det gis bare uttelling for antall kandidater som er forhandlet frem i kontrakten. Resultatbaserte overføringer benyttes til å

⁷ Avsnittet bygger delvis på *Samspill i kunnskapstriangelet* (Gulbrandsen m.fl. 2012)

stimulerer spesielt gode forsknings- og undervisningsmiljøer. Resultatindikatorene fastsettes for hver treårsperiode. Den tredje komponenten gis til spesielle prosjekter av nasjonal betydning etter forhandlinger med institusjonene (Smeby, 1998). Disse midlene benyttes som et ledd i implementeringen av store nasjonale satsningsområder.

Universitetene i Danmark har hatt såkalte «utviklingskontrakter» siden 2000. Hensikten med kontraktene er å sikre styrket institusjonsledelse og motivere universitetene til å utarbeide strategiske mål for forskning og utdanningsvirksomheten. Det er universitetenes styrer som inngår kontraktene med vitenskapsministeren og kontrakten inngås for perioder på tre eller fire år. Strategiplaner er ikke noe nytt i seg selv. Imidlertid innebærer utviklingskontraktene noe vesentlig nytt ved at de er en forpliktende avtale mellom universitetene og bevilgende myndigheter.

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

Det er altså mulig å innføre et kontraktsystem som fremmer regionalt samarbeid mellom høyere utdanningsinstitusjoner og næringslivet, enten som en del av finansieringssystemet eller som et frittstående system uten finansiering knyttet til seg. Det er viktig å merke seg at ettersom de svenske og finske modellene er knyttet opp mot finansieringssystemet i disse landene, synes de også å være sterkere virkemidler for nasjonal styring enn hva tilfellet er i Danmark.

Selv om det er rimelig å forvente at «utviklingskontrakter» med klare målsetninger om samarbeid mellom utdanningsinstitusjoner og næringsliv kan være et godt virkemiddel for å fremme samarbeid, må det også understrekes at det også følger begrensninger og ulemper med systemene. For eksempel kan kontraktsystemer oppfattes i overkant detaljstyrende. I 2011 foreslo danske myndigheter at «utviklingskontraktene» skulle bestå av 3-5 målsettinger. Dette ble ikke tatt godt imot i sektoren.⁸

Som nevnt innledningsvis i dette notatet anser vi rekruttering og kunnskapsoverføring som de viktigste insentivene for samarbeid fra næringslivet side. Dersom man ønsker å benytte «utviklingskontrakter» som et virkemiddel for å fremme samarbeid, er det en utfordring at ikke alle utdanningsinstitusjoner er tilknyttet et regionalt næringsliv med sterke nok insentiver for å samarbeide med utdanningsinstitusjoner. Enten fordi den regionale utdanningsinstitusjonen ikke utdanner relevant arbeidskraft eller fordi det regionale næringslivet ikke er kunnskapsintensive. Om dette er tilfellet er det vanskelig å se at «utviklingskontrakter» skal bidra til økt samarbeid mellom utdanningsinstitusjonene og næringslivet.

En siste relevant utfordring er relatert til diskusjonen om inkludering av en samarbeidsindikator i finansieringsmodellen. Et system der «utviklingskontrakter» brukes til å sette klare målsetninger om samarbeid er avhengig av at man har gode systemer for å vurdere om målsetningene blir oppnådd. Dette betyr at man enten må utvikle ett sett med samarbeidsindikatorer, eller eventuelt utvikler et en lignende modell som VINNOVA foreslår, med et ekspertutvalg som vurderer om målene som er definert i kontraktene nåes. Man vil få de samme utfordringene knyttet til å utvikle indikatorer, men man kan se for seg at institusjonene selv er den mest aktive part i utformingen av indikatorene. Dermed kan indikatorene tilpasses den enkelte institusjon i større utstrekning enn en fast indikator i en nasjonal finansieringsmodell. Både indikatorbaserte modeller og VINNOVA sin modell med ekspertgruppe-vurdering av samarbeidet vil være ressurskrevende. På den andre siden er det

⁸ <http://www.forskerforum.no/wip4/danske-universiteter-mindre-selvstyre/d.epl?id=1069159>

vanskelig å se for seg at man kan finne virkemidler for å fremme samarbeid som ikke vil medføre noen ekstra kostnader for institusjonene.

3.6 Utdanningssamarbeid som del av nærings- og innovasjonsrettede virkemidler

En annen måte å stimulere til tettere samarbeid mellom utdanningsinstitusjoner og næringsliv kan være å ta i bruk nye måter å utvikle studietilbud på. Utvikling av høyere utdanning skjer i dag i stor grad i et samspill mellom myndigheter og selvstendige læresteder. Myndighetene fremskaffer kunnskapsgrunnlag om behovene⁹, og legger opp den overordnede politikken¹⁰, mens det er opp til lærestedene å svare på disse utdanningsbehovene med konkrete studieløp. Slike studieløp må være konkurransedyktige når det gjelder å tiltrekke studenter.

Alternativt kunne en utvikle modeller som i større grad tar utgangspunkt i arbeidslivets etterspørsel etter utdanning. Thune og Pedersen (2008) finner at bedrifter bidrar med ressurser for å gjøre det mulig å rekruttere gode fagfolk til høgskolene og bidra til å utvikle studietilbud. Altså er både bedriftene og utdanningsinstitusjonene opptatt av å utvikle det faglige innholdet i utdanningstilbudet. Innenfor etter- og videreutdanning av lærere finnes det i dag en slik organisering i og med at kommunene som skoleeiere finansierer slike utdanninger. En annen potensiell modell er at utvikling av utdanningstilbudet bygges inn i virkemiddelapparatets forskjellige tiltak. Det finnes allerede en noen slike ordninger som støtter opp under samarbeid mellom utdanningsinstitusjoner og næringslivet gjennom virkemidlene som støtter næringsklynger. Både Arena-programmet og Norwegian Centres of Expertise (NCE), begge under Innovasjon Norge, er eksempler på slike ordninger.

Menon (2012) har gjennomført en evaluering av de seks opprinnelige NCE-prosjektene¹¹ som ble igangsatt i 2006. Utgangspunktet for å opprette disse prosjektene var å forsterke innovasjonsaktiviteten i de mest vekstkraftige og internasjonalt orienterte klyngene i Norge. Programmene skulle bidra til økt samarbeid mellom bedrifter, og mellom bedrifter og høyere utdanningsinstitusjoner. Programmene hadde sin forankring i Stortingsmelding nr. 25 (2004-2005) «Om regionalpolitikk» og Stortingsmelding nr. 20 (2004-2005) «Vilje til forskning». I begge disse stortingsmeldingene blir det lagt vekt på økt satsning på samarbeid mellom bedrifter og utdanningsinstitusjoner innenfor avgrensede geografiske eller næringsmessige områder.

Det er en interessant observasjon at svært mange av NCE-programmene har utviklet utdanningstilbud i samarbeid mellom næringsklynger og lokale universiteter og høgskoler selv om dette ikke var en del av målsetningene med programmene i utgangspunktet. Samtlige av de seks NCE-prosjektene som ble opprette i 2006 har vært aktive innenfor kompetansebygging (Menon, 2012). Tabell 3.1 oppsummerer aktiviteten ved de seks prosjektene. Flere av disse synes å ha resultert i studietilbud som ellers ikke ville ha kommet i stand (For eksempel Systems Engineering på Kongsberg og maritime fag i Ålesund). Slike prioriteringer kan føre til at studiene i større grad dekker bedriftenes kompetansebehov og deres behov for arbeidskraft.

⁹ Se <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/rapporter/2010/tilbud-og-etterspørsel.etter-hoyere-utda.html?id=629447>

¹⁰ Se f.eks. Stortingsmelding nr. 13 (2011-2012): Utdanning for velferd. Samspill i praksis. Oslo, KD.

Tabell 3.1: Aktiviteten ved de seks opprinnelige NCE-prosjektene. Kilde: Menon (2012)

Prosjekt	Kompetansebygging	
	Utdanning	Forskning
NCE Systems Engineering (Kongsberg)	- To nye masterprogrammer innenfor SE. - Innvilget støtte til treårig BIA-prosjekt «Knowledge Based Development» - Etablering av Industrial Advisory Board (samarbeid mellom industri og høgskolen)	Etablering av Norwegian Institute of System Engineering (NISE) ved høgskolen i Buskerud.
NCE Maritime (Møre)	- Etablering av masterprogrammer - Etablering av MSC (?) innenfor skipsdesign i 2010 - Planlegger etablering av masterprogram i Management av Marine operasjoner - Etablering av etter- og videreutdanningskurs for ansatte i maritim næring. - Satsning på trainee-programmer.	Etablering av Marine Operations in Virtual Environments (MOVE) ved Campus Ålesund
NCE Micro and Nano Technology	- Akkreditering av doktorgrad på HiVe I 2010 (forskerutdanning) - Stor økning i antall søknader til masterprogrammene	Flere forskningsprosjekter mellom medlemsbedrifter og HiVe
NCE Instrumentaion	- Utvikling av læringsarenaer, nettverk, møteplasser, workshops og utviklingsprosjekter	
NCE Subsea	- Pådriverfunksjon for å få etablert relevante utdanningsprogrammer (bachelor- og mastergrader) - Kobling av utdanningsmiljøer og bransjen (prosjektoppgaver og masteroppgaver)	
NCE Raufoss	- Ledet prosjekt «Nytt sivil- og masterstudium på NTNU, Produkt og produksjon». - Etablering av nytt masterstudium ved Høgskolen i Gjøvik - Aktive i programmet Trainee Innlandet	

Alle seks prosjektene har altså satset tungt på utvikling av studieprogrammer og kurs som er relevante og i stor grad imøtekommer aktørenes kompetanseetterspørsel. I følge Menon (2012) har NCE-prosjektene i to av klyngene (Kongsberg og Møre) løftet høgskolene fra å være for svake til å matche klyngens kompetanse og FoU-behov til å bli sentrale aktører i klyngens kunnskapsutvikling. Også i de fem andre klyngene har høgskoleutvikling spilt en viktig rolle.

Et konkret eksempel på at samarbeidet innenfor NCE-prosjekter, fører til utvikling av viktige utdanningstilbud er NCE Subsea og utviklingen av ingeniørstudier i undervannsteknologi ved høgskolen i Bergen (St. 18 (2012-2013)). På tross av at Norge har et av verdens sterkeste fagmiljøer innenfor undervannsteknologi, var det før 2007 ikke mulig å utdanne seg innenfor undervannsteknologi ved norske høyere utdanningsinstitusjoner. Bedriftene innenfor undervannsteknologi har tidligere derfor måttet rekruttere fra ulike ingeniørretninger og selv står for spesialiseringen. På grunn av hard konkurranse, er næringen avhengig av tilgang på høy kompetanse. Derfor har NCE Subsea og regional industri på Vestlandet bidratt til etablering av ingeniørstudier i undervannsteknologi ved høgskolen i Bergen. Resultatet er at høgskolen i Bergen nå tilbyr bachelorprogram i undervannsteknologi. I tillegg har høgskolen og NTNU, i samarbeid, etablert et masterprogram innenfor det samme feltet, og høgskolen i Bergen og NCE Subsea arbeider med å etablere et tilsvarende studie i Florø.

Erfaringene fra NCE-prosjektene, tyder på at midler til samarbeid med næringslivet som kanaliseres gjennom sektordepartementene har en betydelig effekt også på de involverte utdanningsinstitusjonene, ikke minst når det gjelder utvikling av nye typer utdanninger med høy relevans for næringslivet og betydelige innslag av praksis og prosjektarbeid. Dersom et slikt virkemiddel skal fungere forutsetter det en styrket kobling mellom utdanningspolitikk og nærings- og innovasjonspolitikken ved at det legges inn utdanningsformål og finansiering av utdanningssamarbeid i virkemidlene. En slik utvikling har allerede skjedd i NCE og Arena-programmene, der samarbeid om utdanning gradvis har fått en mer fremtredende rolle i programfilosofien.

Tilsvarende kan en tenke seg at det knyttes midler til å finansiere samarbeid om utdanning også til virkemidler i Forskningsrådets portefølje. Innen rammen av en del Sentre for forskningsdrevet innovasjon er det allerede i dag et innslag av samarbeid om utdanning på masternivå, i tillegg til et omfattende samarbeid om forskerutdanning (Thune m.fl. 2012).

Det er flere interessante sider med denne måten å styrke samarbeidet. For det første kanaliseres midlene gjennom bedriftene/klyngene til utdanningsinstitusjonene, noe som styrker næringslivets posisjon i samarbeidet og tillater at bedriftenes kompetansebehov er «i førersetet» ved utvikling av nye eller eksisterende utdanninger. For det andre innebærer klynge (eller senter-) tilnærmingen at det finnes kollektive aktører som både bidrar til å forplikte bedriftene på en mer effektiv måte enn utdanningsinstitusjonene kan gjøre selv, og som avlastar enkeltbedriftene en del av de administrative byrdene ved å samordne kompetansebehovene og håndtere en del av det administrative byrdene ved samarbeidet. Ikke minst innebærer en slik tilnærming en styrking av hele triangel-samspillet mellom utdanning, forskning og innovasjon. Det gir stimulans til å utvikle institusjonenes særegne forsknings- og utdanningsprofil i nært samarbeid med lokalt næringsliv.

Det er imidlertid flere utfordringer knyttet til å benytte samspill med næringspolitiske virkemidler for å fremme samarbeid mellom utdanningsinstitusjoner og næringslivet. Disse utfordringene kan drøftes med utgangspunkt i NCE-prosjektene som er beskrevet over.

For det første kan det oppstå problemer når NCE-prosjektene tar slutt fordi utdanningstilbudene som er utviklet kan være for dyre til å opprettholdes med de ordinære finansieringssystemene. For det andre er det et åpent spørsmål om NCE-programmenes satsning på utvikling av utdanningsprogrammer vil bestå etter at NCE-prosjektene opphører. I følge Menon (2012) er forutsetningen for at dette skal skje at dialogen mellom regionalt næringsliv og utdanningsinstitusjonene fortsetter også etter at NCE-prosjektene har opphørt. Det er rimelig å anta at det samarbeidet som er etablert mellom regionalt næringsliv og institusjonene som et resultat av NCE-prosjektene innsats, i stor grad bygger på personlige kontakter mellom nøkkelpersoner i NCE-prosjektene og utdanningsinstitusjonene. Dersom dette er tilfellet kan det være utfordrende å opprettholde samarbeidet etter at NCE-prosjektene og dermed finansieringen av disse kontaktpersonenes arbeid er avsluttet. Det vil være spesielt utfordrende dersom man er avhengig av at NCE-prosjektene hjelper til med å skaffe praksisplasser til studentene innenfor klyngen. Det faktum at klyngevirkemidlene er prosjekter med avgrenset varighet (riktignok langvarige) innebærer altså en ulempe sammenliknet med utviklingskontrakter og fordeling av midler på grunnlag av ekspertgruppevurderinger, siden de siste kan etableres som permanente virkemidler. For det tredje er det også i dette tilfellet et utfordring at ikke alle utdanningsinstitusjoner er tilknyttet et regionalt næringsliv med sterke insentiver for å samarbeide med høyere utdanningsinstitusjoner. En siste begrensning er knyttet til omfanget av samarbeid som kan støttes på denne måten. Antallet næringsklynger, SF-er og liknende sammenslutninger er i sin natur begrenset, siden dette er konkurransebaserte virkemidler. Videre vil kompetansebehovene knyttet til slike bedriftssammenslutninger ofte handle om spisskompetanse på master- og doktorgradsnivå, mens det er vanskeligere å se for seg at denne typen samarbeid kan omfatte den store massen av tilbud på bachelornivå.

3.7 Nasjonal konkurranse om samarbeidsbaserte utdanningstilbud¹²

Et siste mulig virkemiddel for å fremme samarbeid mellom utdanningsinstitusjoner og næringsliv er om nye utdanningstilbud blir utsatt for nasjonal konkurranse. Dette har så vidt vært tatt i bruk ved den nye rektorutdanningen for skoleledere i grunn- og videregående skole. Den utlyste konkurransen førte til at mange høyere utdanningsinstitusjoner søkte om å opprette et slikt tilbud, men bare noen fikk støtte. I dag fordeler myndighetene grunnfinansieringsandelen (60 prosent av en antatt omtrentlig kostnad for studieplassene) til institusjonene, så er det i stor grad opp til de enkelte lærestedene å utforme tilbudsstrukturen. Gjennom økt bruk av nasjonal konkurranse om utvikling og drift av utdanningstilbud vil det legges til rette for både økt kvalitet gjennom en konkurransearena og økt differensiering eller profilering av institusjonene.

I slike nasjonale konkurranser om utdanningstilbud står myndighetene fritt til å legge inn andre krav og kriterier i utlysningen, for eksempel til samarbeid med arbeidslivet om utforming og gjennomføring av utdanningen. Nasjonale myndigheter vil også stå friere til å koble finansielle virkemidler, for eksempel regionale utviklingsmidler, innovasjonsvirkemidler eller forskningsmidler.

Et argument imot å bruke nasjonal konkurranse om studietilbud som virkemiddel for å fremme samarbeid, vil igjen være at dette vil være ressurskrevende for høgskolene og universitetene, og også for myndighetene, i hvert fall dersom slike konkurranser tas i bruk i et visst omfang. Samtidig vil ikke nasjonal konkurranse om studietilbud være et relevant virkemiddel for flertallet av studier som tilbys i Norge.

¹² Dette avsnittet bygger i betydelig grad på *Samspill i kunnskapstriangelet* (Gulbrandsen m.fl. 2012)

4 Oppsummering og konklusjon

4.1 Samarbeidet kan styrkes og har positive effekter

Gjennomgangen i de to foregående kapitlene viser at samarbeid mellom høyere utdanning og arbeidslivet er forholdsvis utbredt, Samarbeidet tar en rekke ulike former, og varierer etter fagområde og type utdanning.

For studentene indikerer norske data betydelige positive effekter av samarbeid med arbeidslivet i studiene, både under studiet og ved overgang til arbeidsmarkedet. Samarbeid gir innsyn i relevante arbeidsoppgaver, bidrar til styrking av den kompetansen som best tilegnes i arbeidslivet, og til å utvikle studentenes nettverk i arbeidslivet. Samarbeid bidrar til å styrke motivasjonen for gjennomføring og reduserer gjennomføringstiden, letter overgangen til arbeidslivet og gir redusert mistilpasning på arbeidsmarkedet. En del av studentene endrer også karrierevalg eller retning på sin spesialisering og samarbeidet er derfor et bidrag til relevansorientering og karriereveiledning for en del studenter. De positive effektene av samarbeid øker med relasjonsintensiteten – mer omfattende og langvarig samarbeid som praksis og prosjektarbeid gir bedre effekter. Effektene er størst i studier som har lite kontakt med arbeidslivet fra før. Dette indikerer at økonomiske insentiver for å styrke samarbeidet særlig bør ta sikte på å styrke samarbeid med høy relasjonsintensitet.

Selv om samarbeid og kontakt med arbeidslivet er utbredt er det trolig stort potensiale for å styrke særlig de mer omfattende og intensive samarbeidsformene. Studentene har positive vurderinger av denne typen samarbeid. Ferdige mastergradskandidater etterlyser større vekt på praksis i utdanningene, selv tre år etter at de har begynt å arbeide. Også en del av de ansatte er positive, selv om de legger større vekt på tid til teoretisk fordypning enn studenter og ferdige kandidater.

4.2 Virkemidlene bør adressere barrierene for samarbeid

For næringslivet er insentivene til samarbeid om utdanning særlig knyttet til økt mulighet for å rekruttere kompetanse bedriftene har behov for, og redusert risiko i rekrutteringen. Slike insentiver vil svinge med konjunkturer og situasjonen på arbeidsmarkedet. Det er derfor en fordel om virkemidler for økt samarbeid kan bidra til kontinuitet og stabilitet i bedriftenes bidrag til samarbeidet. Det er også en fordel om virkemidlene støtter opp under samarbeidsformer som bidrar til å koordinere bedriftenes kompetansebehov, forplikte bedriftene til å delta i samarbeidet over tid og avlaste dem de administrative byrdene ved samarbeid. Næringsklynger og ulike former for sentersamarbeid kan spille en slik rolle.

For utdanningsinstitusjonene er viktige drivkrefter ønske om økt kvalitet og relevans i studiene, og konkurranse om søkerne. Viktige barrierer er kostnader og administrative ressursbehov kombinert

med mangel på direkte økonomiske insentiver for samarbeid. Individuelle meritterings- og karrieresystemer som i liten grad belønner samarbeid med arbeidslivet trekkes også ofte fram.

4.3 Økonomiske virkemidler

Vi har drøftet følgende økonomiske virkemidler som kan bidra til å styrke samarbeidet mellom utdanning og arbeidsliv:

- i. Resultatbasert finansiering av samarbeid med næringslivet som del av finansieringsmodellen

Resultatbasert finansiering basert på samarbeidsindikatorer er potensielt et kraftig virkemiddel, som kan fremme samarbeid mellom utdanning og næringsliv på en forutsigbar måte med et langsiktig perspektiv. Det er imidlertid en rekke utfordringer knyttet til resultatbasert finansiering av slikt samarbeid. Det er krevende å utvikle presise indikatorer som fanger opp og virker fremmende på det store mangfoldet av samarbeidsformer som finnes innenfor ulike fagområder og utdanningstyper. Det er også en utfordring at belønning gjennom noen få indikatorer vil kunne føre til skjevforkusering av institusjonenes innsats. En større vifte av indikatorer for samarbeid innebærer store administrative kostnader med innsamling av data, og mange av disse kan være vanskelig etterprøvbare. Flere indikatorer vil bidra til å gjøre finansieringsmodellen mer kompleks, og vil kunne svekke andre deler av insentivene. Resultatene vil et stykke på vei være påvirket av faktorer i næringslivet som ligger utenfor institusjonenes kontroll.

Dette indikerer at en resultatbasert finansiering av samarbeid neppe vil være den mest formålstjenlige måten å styrke utviklingen av en bred samarbeidsflate mellom utdanning og arbeidsliv, med høy relasjonsintensitet og et mangfold av samarbeidsformer.

- ii. Utviklingskontrakter mellom departementet og lærestedene der samarbeid med næringslivet gir økonomisk uttelling dersom målene nås

Utviklingskontrakter kan sees som en videreutvikling av mål- og resultatstyringssystemet, ved at måloppnåelse når det gjelder samarbeid med næringslivet (samt andre forhold som tas inn i kontraktene) gir økonomisk uttelling. Slike kontrakter gir muligheten for at lærestedene selv er aktive i å sette mål for samarbeidet med næringslivet som er tilpasset lærestedets særegne faglige profil og studieportefølje- og som bidrar til å videreutvikle denne profilen-. Målene kan framforhandles i dialog med myndighetene og kan tilpasses den enkelte institusjon i større utstrekning enn faste indikatorer i en nasjonal finansieringsmodell som den vi drøftet ovenfor. En fare knyttet til utviklingskontraktene er at systemet kan åpne for overdreven detaljstyring fra myndighetene. Det vil heller ikke være alle utdanningsinstitusjoner som vil ha et naturlig omland av relevante samarbeidspartnere i næringslivet som det er naturlig å knytte utviklingsmålene til. Utviklingskontrakter avhenger også av at man har et administrativt apparat både ved institusjonene og hos myndighetene for å utvikle målene og vurdere måloppnåelsen.

- iii. Ekspertgruppe-evalueringer av samarbeid med næringslivet som grunnlag for økonomisk uttelling

Ettersom det er krevende å utvikle presise indikatorer som fanger opp og virker fremmende på det store mangfoldet av samarbeidsformer som finnes i UH-sektoren, kan en modell med ekspertgrupper som vurderer samarbeidet på en mer kvalitativ og institusjonstilpasset måte være et alternativ til enkle samarbeidsindikatorer i finansieringssystemet. Et slikt system er under utvikling i Sverige, der internasjonalt sammensatte ekspertgrupper skal vurdere institusjonenes «samverkan» med arbeidslivet innenfor både utdanning, forskning og innovasjon. Modellen er også sterkt beslektet med ulike former for fagfellellevurderinger som er utbredt innenfor forskning, og som brukes for å vurdere institusjonenes forskningsvirksomhet i flere land. Ved å benytte ekspertgrupper der institusjonene først skal gjennomføre kvalitative vurderinger av seg selv er det mindre sannsynlig at det oppstår problemer med skjevforkusering, både mellom ulike målbare og mindre målbare former for samarbeid, og mellom

samarbeid og de andre insentivene i finansieringssystemet. Det kan virke legitimerende på systemet at institusjonene skal gjøre en kvalitativ vurdering av seg selv. Ulempene knyttet til en slik modell vil ligne noen av utfordringene knyttet til å implementere egne indikatorer for samarbeid i finansieringssystemet. Det er vanskelig å se for seg at slike vurderinger ikke vil medføre betydelig merarbeid for institusjonene i form av selvrapportering og oppfølging av systemet. I tillegg vil modellen medføre merarbeid for institusjonenes samarbeidspartnere, ettersom disse også bør bidra til ekspertgruppens vurderingsgrunnlag.

- iv. Finansiering av samarbeid som del av klyngeprogrammer og andre nærings- og innovasjonspolitiske virkemidler

Allerede i dag gis det ganske omfattende støtte til samarbeid mellom næringslivet og utdanningsinstitusjonene gjennom klyngeprogrammene i Innovasjon Norge (Arena og Norwegian Centers of Expertise). Evalueringer indikerer betydelige positive effekter ikke minst når det gjelder samarbeid om utvikling av nye utdanningstilbud med høy relevans og stor betydning for konkurransedyktigheten i slike næringsklynger. Det er flere interessante sider ved denne måten å styrke samarbeidet. For det første kanaliseres midlene gjennom bedriftene/klyngene til utdanningsinstitusjonene. Dette styrker næringslivets posisjon i samarbeidet og tillater at bedriftenes kompetansebehov er «i førersetet» ved utvikling av nye eller eksisterende utdanninger. For det andre innebærer klyngetilnærmingen at man understøtter kollektive aktører som bidrar til å forplikte bedriftene til samarbeid på en mer effektiv måte enn utdanningsinstitusjonene kan gjøre på egen kjøp. Klyngeaktørene har ressurser som avlastar enkeltbedriftene en del av de administrative byrdene ved å samordne kompetansebehovene og ivareta de praktiske sidene ved samarbeidet. Ikke minst innebærer en slik tilnærming en styrking av hele triangel-samspillet mellom utdanning, forskning og innovasjon. Der det er naturlig kan utdanningssamarbeidet i slike klynger også omfatte videregående utdanninger og fagskoler. Utdanningsnivåene kan sees i sammenheng og knyttes til bedriftenes kompetansebehov på ulike nivå. Tankegangen kan også brukes i tilknytning til Forskningsrådets innovasjonsrettede virkemidler, som for eksempel Sentre for forskningsdrevet innovasjon. Virkemiddelet gir stimulans til å utvikle institusjonenes særegne forsknings- og utdanningsprofil i nært samarbeid med lokalt næringsliv. Klyngeprosjektene utløser også betydelige ressurser fra bedriftene, siden egenfinansiering er en forutsetning for å få støtte.

Utfordringene er knyttet til hva som skjer når NCE-prosjektene tar slutt. Utdanningstilbudene og samarbeidsformene som er utviklet kan være for dyre til å opprettholdes med de ordinære finansieringssystemene. Det er også rimelig å anta at det samarbeidet som er etablert mellom regionalt næringsliv og institusjonene som et resultat av NCE-prosjektene innsats, i stor grad bygger på personlige kontakter mellom nøkkelpersoner i NCE-prosjektene og utdanningsinstitusjonene. Dersom dette er tilfellet kan det være utfordrende å opprettholde samarbeidet etter at NCE-prosjektene - og dermed finansieringen av disse kontaktpersonenes arbeid - er avsluttet. Det vil være spesielt utfordrende dersom man er avhengig av at NCE-prosjektene hjelper til med å skaffe praksisplasser, prosjektoppgaver o.l. til studentene innenfor klyngen. For det tredje er det også i dette tilfellet en utfordring at ikke alle utdanningsinstitusjoner er tilknyttet et regionalt næringsliv med sterke insentiver for å samarbeide med høyere utdanningsinstitusjoner. En siste begrensning er knyttet til omfanget av samarbeid som kan støttes på denne måten. Antallet næringsklynger, SF-er og liknende sammenslutninger er i sin natur begrenset, siden dette er konkurransebaserte virkemidler. Selv om det er potensiale for å se utdanningsnivåene i sammenheng vil hovedtyngden av kompetansebehovene knyttet til slike klynger ofte handle om spisskompetanse på master- og doktorgradsnivå, mens det er vanskeligere å se for seg at denne typen samarbeid kan omfatte den store massen av tilbud på bachelornivå.

- v. Nasjonale konkurranser om utdanningstilbud der samarbeid med næringslivet er del av vurderingskriteriene

Det siste virkemiddelet vi har drøftet er å lyse ut utvikling av nye utdanningstilbud i form av nasjonale konkurranser. Et eksempel er en ny skolelederutdanning som ble utlyst i en slik konkurranse. I slike

nasjonale konkurranser står myndighetene fritt til å legge inn krav og kriterier i utlysningen knyttet til samarbeid med arbeidslivet om utforming og gjennomføring av utdanningen. Nasjonale myndigheter vil også stå friere til å koble andre finansielle virkemidler til dette, for eksempel regionale utviklingsmidler, innovasjonsvirkemidler eller forskningsmidler.

Ved å bruke nasjonale konkurranser om utvikling og drift av utdanningstilbud, i stedet for å tildele studieplassene og la institusjonene utvikle tilbudet, kan kvaliteten stimuleres gjennom en konkurransearena som også kan gi økt differensiering og tydeligere profilering av institusjonene. Et argument mot å bruke nasjonal konkurranse om studietilbud som virkemiddel for å fremme samarbeid, er at det vil være ressurskrevende for høgskolene og universitetene å delta i slike konkurranser, i hvert fall dersom slike konkurranser tas i bruk i et visst omfang. Også for myndighetene er det ressurskrevende å organisere slike konkurranser. Samtidig vil ikke nasjonal konkurranse om studietilbud være et relevant virkemiddel for flertallet av studier som tilbys. Virkemiddelet egner seg antakelig bedre for å stimulere til samarbeid om offentlige utdanninger innenfor utdanning, helse og velferd enn for utdanninger rettet mot næringslivet. I sistnevnte tilfelle ville man måtte trekke næringslivet tett inn i utformingen av utlysningsskriteriene.

4.4 Avsluttende refleksjoner

De virkemidlene vi har drøftet her er langt fra uttømmende, og mange andre virkemidler som det ikke har falt innenfor ressursrammen i prosjektet å drøfte kan tenkes. Et virkemiddel vi ikke har drøftet er å utvikle nye kostnadskategorier som gir bedre uttelling for utdanninger med mye kostnadskrevende samarbeid med næringslivet. Man kunne også etablere støtteprogrammer som tilbyr målrettet toppfinansiering til samarbeidstiltak som vitenskapsbutikker, praksissemester o.l.

Alle de fem typene virkemidler som diskuteres krever ressurser, men utdanningssamarbeid som integrert del av næringsrettede virkemidler og nasjonale konkurranser framstår som mindre administrativt krevende og lettere å implementere for institusjonene. Sammen med utviklingskontrakter er dette også virkemidler som er egnet til å understøtte målet om at finansieringen av universiteter og høgskoler skal bidra til klar arbeidsdeling i sektoren og institusjoner med tydelig faglig profil. Både resultatbaserte samarbeidsinsentiver basert på nasjonale indikatorer, ekspertgruppe-evalueringer og utviklingskontrakter vil kreve mer administrative ressurser i form av intern organisering og rapportering. Utviklingskontrakter og ekspertgruppe-evalueringer er virkemidler som kan sees i sammenheng, og de økonomiske ressursene som knyttes til dem kan være store eller små.

Vurderingen og den konkrete utformingen av de ulike virkemidlene må sees i forhold til mål og utforming av finansieringssystemet forøvrig.

Finansieringen av de ovennevnte eller andre økonomiske virkemidler for å styrke samarbeidet kan enten tilføres som friske ressurser eller man kan reservere en del av dagens langsiktige og strategiske midler (basisfinansieringen) til formålet. Gitt forutsetningen om at en del typer samarbeid med arbeidslivet bidrar til å heve kvaliteten på utdanningen vil disse virkemidlene innebære å dreie finansieringsinsentivene i retning av økt kvalitet. Alle virkemidlene innebærer også at det innføres nye konkurransearenaer, der institusjonene konkurrerer med hverandre om en felles pott. Dette kan styre en større andel av ressursene dit disse særegne kvalitetene er best utviklet og virke fremmende for denne formen for kvalitet i systemet. Flere av virkemidlene kan også utløse nye ressurser. Det gjelder for eksempel næringsrettede virkemidler som kan utløse ressurser fra bedriftene og fra næringsdepartementene, og nasjonale konkurranser som kanskje kan utløse ressurser fra andre sektormyndigheter innenfor for eksempel helse og velferd.

Dersom ressursene til å finansiere slike virkemidler tas fra dagens langsiktige og strategiske midler kan institusjonene oppleve det som økte føringer og redusert handlingsrom. Dette vil nok i størst grad gjelde en resultatbasert finansiering basert på faste indikatorer, og i minst grad virkemidlene som dreier seg om samarbeid gjennom næringsrettede virkemidler og nasjonale konkurranser.

Utviklingskontrakter og ekspertvurderinger kan være en mulig finansieringskanal for å realisere strategier for samarbeid med arbeidslivet som alle institusjonene er pålagt å ha, noe avhengig av detaljeringsnivået i slike ordninger. De vil dermed forsterke arbeidet i de nyetablerte rådene for samarbeid med arbeidslivet.

En siste refleksjon er at kunnskapsgrunnlaget for utforming av nye virkemidler er beskjedent, og det er derfor vanskelig å komme med tydelige anbefalinger. Det er behov både for flere komparative studier av hvordan samarbeidet stimuleres i andre land. Videre er det behov for evaluering av de virkemidlene som allerede er tatt i bruk, og for å utvikle ny kunnskap i forbindelse med utprøving av nye virkemidler.

Referanser

- Abreu, M. med flere (2009): Knowledge exchange between academics and the business, public and third sectors. UK Innovation Research Center
- Bekkers, R. & Freitas, I. M. (2008): "Analyzing knowledge transfer channels between universities and industry: To what degree do sectors also matter?" *Research Policy*, 37, 2008
- Billett, S. (2009). "Realising the educational worth of integrating work experiences in higher education." *Studies in Higher Education* 34(7): 827-843.
- Billett, S. (2011). Integrating Experiences in Workplace and University Settings: A Conceptual Perspective. *Developing Learning Professionals*. S. Billett and A. Henderson, Springer Netherlands. 7: 21-40.
- Bishop K, D'Este P, Neely A (2011). Gaining from interactions with universities: Multiple methods for nurturing absorptive capacity. *Research Policy*, 40: 30-40.
- Borgen S (2014) Undervisningsformer og studieinnsats. En analyse av NOKUTs studiebarometer NOKUT.
- Børing, P., Næss, T., Aamodt, P. O. (2012). Arbeidsmarkedet for jurister: En framskrivning fram mot 2025. NIFU-rapport 49/2012. Oslo:NIFU
- Brandt, E. (2003): Arbeidsgivernes vurdering av kompetanse fra høyere utdanning. NIFU. Skriftserie 12/2003
- Brandt, E. med flere (2008): Effekter av samarbeid mellom høyere utdanning og arbeidsliv – en forstudie. Fafo-notat 2008:11. Oslo: Fafo og NIFU STEP.
- Clark, B. (1998): Creating entrepreneurial universities. Organizational pathways of transformation. Oxford: Pergamon Press.
- Cole, J. R. and S. Cole (1973). *Social Stratification in Science*. Chicago & London, The University of Chicago Press.
- Davey, T., Baaken, T. Muros, V.G. og Meeman, A. (2012): The state of European University-Business Cooperation. Final Report – Study on the cooperation between higher education institutions and public and private organizations in Europe. Science-to-Business Marketing Research Center 2011.
- D'Este, P., & Patel, P. (2005). University-industry linkages in the UK: what are the factors underlying the variety of interactions with industry? *Research Policy*, 36, 1295-1313.
- Econ Pöyry (2008) Evaluering av finansieringssystemet for universiteter og høyskoler, Econ Pöyry
- Faulkner, W. og Senker, J. (1995): Knowledge frontiers: Industrial innovation and public sector research in biotechnology, engineering ceramics and parallel computing. Oxford: Clarendon Press
- Forskningsministeriet (www.fsk.dk) *Udviklingskontrakter for universiteter – en styringsreform*, mars 1999.
- Gornitzka, Åse; Maassen, Peter; Norgård, Jorunn Dahl (2001): Nasjonal prioritering og arbeidsdeling i høyere utdanning – internasjonale erfaringer. NIFU skriftserie nr. 9/2001. Oslo: Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning 2001 NIFU skriftserie(9) NIFU
- Gulbrandsen, M. & Larsen, I. M. (2000): Forholdet mellom næringslivet og UoH sektoren – et krevende mangfold. Rapport 7/2000: NIFU
- Gulbrandsen M., Lekve K., Rasmussen E., Skule S., Slipersæter S., Stensaker B. (2013) Samspill i kunnskapstriangelet. Notat utarbeidet for Kunnskapsdepartementet i forbindelse med forskningsmeldingen, Norges Forskningsråd

- Granovetter, M. 1995. *Getting a job. A study of contacts and careers*. University of Chicago Press
- Harhoff, D. og Kane, T.J. (1997): Is the German apprenticeship system a panacea for the U.S. labour market? *Journal of Population Economics* 10, 171-196.
- Harman, K. (2002). "The research training experiences of doctoral students linked to Australian Cooperative Research Centres." *Higher Education* 44(3-4): 469-492.
- Høst, H., Skålholt, A. og Nyen, T. (2012). *Om potensialet for å få bedriftene til å ta inn flere lærlinger: En kartlegging av norske bedrifters vurdering av lærlingordningen*, NIFU-arbeidsnotat 10/2012. Oslo, Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning
- Jongbloed, B., De Boer, H., Enders, Jürgen. Og File, J. (2010): *Progress in higher education reform across Europe: Funding Reform*, European Commission.
- Kunnskapsdepartementet (2014) Høyere utdanning. Tilstandsrapport 2014
- Lam, A. (2001): «Changing R&D organization and innovation: Knowledge sourcing and competence building». In Verdier, E. (2001): *Higher education systems and industrial innovation*. Final report of contract no. SOE1-1054 – in project no. 1297. Fundend under the Targeted Socio-Economic Research (TSER) Programme – Directorate General Science, Research and Development/Directorate F, European Commission.
- Laursen, K. & Salter, A. (2004): Searching high and low: what types of firms use universities as a source of information? *Research Policy*, Vol. 33, pp. 1201-1215
- Maassen, P., Moen, E. & Stensaker, B. (2011) Reforming higher education in the Netherlands and Norway: the role of the state and national modes of governance. *Policy Studies*, 32, 479-495.
- Marginsin, S. og Considine, M. (2000): *The enterprise university: power, governance and reinvention in Australia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Meld. St. 18 (2012–2013) Lange linjer – kunnskap gir muligheter
- Menon Business Economics (2012): Hovedrapport – evaluering av seks NCE-prosjekter høst 2012. Rapport 40/2012.
- Merton, R. K. (1968). *The Matthew Effect in Science*. The reward and communication systems of science are reconsidered. *Science* 159: 56-63.
- Meyer-Krahmer, F. & Schmoch, U. (1998): "Science-based technologies: university-industry interactions in four fields". *Research policy*, Vol. 27, pp. 835-851
- Merton, R. K. (1968). *The Matthew Effect in Science*. The reward and communication systems of science are reconsidered. *Science* 159: 56-63.
- Mohrenweiser, J. og Zwick, T (2009): Why do firms train apprentices? The net cost puzzle reconsidered. *Labour Economics* 16, 631-637.
- Mouw, T. (2003): "Social capital and finding a job: Do contacts matter?" *American sociological review*, Vol. 68
- Mora-Valentin, E.M. (2000): «University-industry cooperation: a framework of benefits and obstacles». i *Industry and Higher Education*, juni 2000.
- NOU 2008:3 Sett under ett. Ny struktur i høyere utdanning (Stjernøutvalget)
- Næss, T., Thune, T.M., Støren, L.A. og Vabø, A. (2012): Samarbeid med arbeidslivet i studietiden: Omfang, typer og nytte av samarbeid. NIFU-rapport 48/2012, Oslo.
- OECD (1999): "Trends in university – industry research partnership". *STI Review*, No. 23.
- OECD (2006) OECD Reviews of tertiary education. Norway. OECD:Paris
- OECD (2007): "Higher education and regions: Globally Competitive, Locally Engaged

- Person, A. E. og Rosenbaum, J. E. (2006): "Educational outcomes of labor market linking and job placement for students at public and private 2-year colleges". *Economics of Education Review*, Vol. 25
- Prop 1 S (2009-2010) Kunnskapsdepartementet
- Rambøll (2007): Utredningsprosjekt om samarbeidet mellom høyere utdanning og arbeidsliv. Rambøll management, Oslo.
- Rappert, B.; Webster, A. & Charles, D. (1999): "Making sense of diversity and reluctance: academic – industrial relations and intellectual property". *Research Policy*, Vol. 28, pp. 873 – 890
- Rosenbaum, J. E. med flere (1990): "Markets and network theories of the transition from high school to work: Their application to industrialized societies". *Annual Review of Sociology*, Vol. 16
- Sannerud, R. (2009). Hvordan opplever studenter i høyere utdanning læring i bedrift? Arbeidsplassen som campus. Kvalitet gjennom samarbeid. Norgesuniversitetets rapportserie nr 2/2009
- Santoro, M.D. (2000): "Success breeds success: the linkage between relationship intensity and tangible outcomes in university – industry collaborative ventures". *The Journal of high technology management research* 11 (2).
- Slaughter, S. og Leslie, L. (1997): *Academic capitalism*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Slaughter, S. og Rhoades, G. (2004): *Academic capitalism and the new economy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Smeby, J.C. (1998): *Basisfinansiering av universitetene: Erfaringer med å skille mellom bevilgninger til forskning og utdanning*. NIFU skriftserie nr. 9/98.
- Staahl Gabrielsen, T., Kaarbøe, O., Lommerud, K. og Risa, A.E. (2007): Finansieringssystemet i universitets- og høyskolesektoren – teoretiske vurderinger. UiB, Bergen.
- St.meld. 7 (2007-2008) Statusrapport for Kvalitetsreformen i høgre utdanning
- St.meld. nr. 44 (2008-2009) Utdanningslinja
- Stensaker, B. (2006): "Governmental policy, organisational ideals, and institutional adaptation in Norwegian higher education" *Studies in higher education* 31, 43-56.
- Thune, T. (2006): "Formation of research collaboration between universities and firms. Towards an integrated framework of tie formation motives, processes and experiences" *Phd avhandling*. Oslo: UiO.
- Thune, T. (2011): »Success factors in higher education – industry collaboration: a case study of collaboration in the engineering field. *Tertiary Education and Management*, Spring 2011
- Thune, T. & Pedersen, T.E. (2009): Samarbeid mellom høyere utdanningsinstitusjoner og energibransjen. Rapport 34/2009, NIFU STEP
- Thune, T., Gulbrandsen, M., Klitkou, A., Ramberg, I. & Aanstad, S. (2012): *Produktivt samspill? Forsknings- og innovasjonssamarbeid mellom næringsliv og UH-sektoren*. NIFU Rapport 24/2012
- Tjeldvoll, A. (1997): «The service university in the global market place». *European Education* 30 (4).
- Waagø, S.J. med flere (2001): The role of the university in economic development. Trondheim: NTNU
- Aagaard, K., Bloch, C., Schneider, J. W, Henriksen, D., Kjeldager Ryan, T., Lauridsen P.S (2014) Evaluering av den norske publiceringsindikator. Dansk Center for forskningsanalyse, Aarhus Universitet

Nordisk institutt for studier av
innovasjon, forskning og utdanning

Nordic Institute for Studies in
Innovation, Research and Education

www.nifu.no