

Svenskt Näringslivs skuggutredning till den statliga Styr- och resursutredningen

Statlig finansiering av universitet och högskolor i Nederländerna, Norge och Österrike

**Författare: Göran Melin, Elin Berglund, Alexander Buitenhuis,
Brigitte Tiefenthaler, Sebastian Eriksson Berggren**

Förord

Kompetensförsörjningen är en av de viktigaste frågorna för svenska företag och avgörande för svensk konkurrenskraft och tillväxt. Det finns i dag ingen bransch till vilken kompetensförsörjningen fungerar oproblematiskt, och företagen uttrycker alltså en djupare oro över vilka effekter detta kan få framöver.

Högskolan och universitetet är några av företagens viktigaste leverantörer av kompetens. Det är därför av yttersta vikt att de system som omfattar dessa främjar hög kvalitet och relevans i utbildning och forskning, att forskningsresultat kommer företagen till godo och att kompetensförsörjningen fungerar bättre än i dag.

Globalisering, digitalisering och en snabb teknisk utveckling har lett till att arbetsmarknaden och samhället i stort förändras snabbt. För att kunna möta förändringstakten och den utveckling som sker samt de nya ökande kompetenskrav som samhället ställer för bibehållen konkurrenskraft, krävs nya spelregler för lärosätena.

Svenskt Näringsliv har under en längre tid förespråkat att systemet för fördelningen av resurser till universitet och högskolor måste göras om i grunden. Det är därför utmärkt att regeringen har tillsatt en utredning, den så kallade Styr- och resursutredningen, som ska göra en samlad översyn av universitetens och högskolornas styrning, inklusive resurstilldelning.

I syfte att bistå utredningen med ett näringslivsperspektiv har Svenskt Näringsliv initierat en skuggutredning till regeringens officiella utredning. Vi har bitt ett antal fristående skribenter skriva kortare rapporter som tar upp frågeställningar eller områden som vi ser som viktiga för näringslivet. Författarna ansvarar själva för innehåll, analys och slutsatser i sina respektive rapporter.

Denna rapport är den femte i skuggutredningen och är författad av Faugert & Co Utvärdering/Technopolis Group som har studerat finansieringen av universitet och högskolor i Nederländerna, Norge och Österrike.

En central fråga är om lärosätena ska få ett samlat anslag. Det vill säga alla pengar för utbildning och forskning i en säck för att öka lärosätenas handlingsfrihet. Vad ställer det för krav på incitament och utvärdering av verksamheten? I rapporten beskrivs systemen i länderna och deras för- och nackdelar diskuteras.

Vår förhoppning är att rapporten ska väcka debatt, inspirera och bidra till en diskussion om det svenska högskole- och forskningspolitiska systemet.

Stockholm 12 juni 2018

Emil Görnerup
Forskningspolitisk expert
Svenskt Näringsliv

Fredrik Sand
Högskolepolitisk expert
Svenskt Näringsliv

Innehåll

Förord	1
1 Uppdraget	3
1.1 Bakgrund	3
1.2 Genomförande.....	4
2 Sammanfattning och analys.....	5
2.1 Inledning.....	5
2.2 Finansieringssystem	6
2.2.1 Fördelning av tilldelade medel inom lärosätena	6
2.2.2 Resultatbaserade komponenter	6
2.2.3 Prestationsavtal (Performance agreements).....	7
2.3 Uppföljning och utvärdering	7
2.3.1 Departementets uppföljning.....	7
2.3.2 Kvalitetssäkringsrutiner.....	8
2.4 Avslutande reflektion	9
3 Fallstudier	12
3.1 The funding system of public universities in the Netherlands	12
3.1.1 Background to the case	12
3.1.2 Details regarding the funding.....	16
3.1.3 Details regarding monitoring and evaluation	21
3.1.4 Summary: strengths and weaknesses	22
3.2 Finansieringssystemet för offentliga universitet och högskolor i Norge	24
3.2.1 Inledning.....	24
3.2.2 Detaljer kring finansieringen	27
3.2.3 Detaljer kring uppföljning och utvärdering	30
3.2.4 Sammanfattning: styrkor och svagheter	31
3.3 The funding system of public universities in Austria.....	33
3.3.1 Background to the case	33
3.3.2 Details regarding the funding.....	37
3.3.3 Details regarding monitoring and evaluation	40
3.3.4 Summary: strengths and weaknesses	41
3.3.5 Conclusions: strengths and weaknesses of the Austrian system.....	42

1 Uppdraget

Faugert & Co Utvärdering AB har på uppdrag av Svenskt Näringsliv genomfört en undersökning av hur finansiering av universitet och högskolor sker i Nederländerna, Norge och Österrike. Syftet med denna utblick har varit att undersöka hur de tre ländernas respektive direkta statliga finansiering är organiserad och hur väl systemet tycks fungera.

Studien har genomförts av Göran Melin och Elin Berglund, som också har ansvarat för fallstudien om Norge. Brigitte Tiefenthaler vid Technopolis kontor i Wien har ansvarat för fallstudien om Österrike och Alexander Buitenhuis vid Technopolis kontor i Amsterdam har ansvarat för fallstudien om Nederländerna. Sebastian Eriksson Berggren har bistått med sammanställningar av olika slag. Studien har pågått från december 2017 till juni 2018.

1.1 Bakgrund

Bakgrunden är, bland annat, att regeringen den 27 april 2017 beslutade¹ att tillsätta en utredning om styrning av lärosäten: Styr- och resursutredningen (Strut).² Till särskild utredare utsågs Pam Fredman.

Enligt utredningens egen webbsida³ ska utredaren göra en samlad översyn av universitetens och högskolornas styrning, inklusive resurstilldelning. Utredaren ska lämna förslag om styrningen av de statliga lärosätena. Syftet är att utveckla styrningen så att den effektivt och ändamålsenligt stöder målet att Sverige ska vara ett av världens främsta forsknings- och innovationsländer och en ledande kunskapsnation, där högkvalitativ forskning, högre utbildning och innovation leder till samhällets utveckling och välfärd, näringslivets konkurrenskraft och svarar mot de samhällsutmaningar vi står inför, både i Sverige och globalt.

Vidare sägs att styrningen behöver utvecklas för att ge universitet och högskolor goda förutsättningar att kunna bedriva långsiktig verksamhet. Utredaren ska bland annat föreslå ett styr- och resurstilldelningssystem som stöder universitet och högskolor och ger dem incitament att utveckla verksamheten i enlighet med kraven i högskolelagen⁴ (1992:1434) och högskoleförordningen⁵ (1993:100) samt de mål i övrigt som riksdag och regering har fastställt för högre utbildning och forskning. Utredningen ska redovisa sina resultat och förslag senast den 3 december 2018.

¹ Dir. 2017:46.

² U2017:05 Styr- och resursutredningen (Strut).

³ <http://www.sou.gov.se/utredningen-om-styrning-for-starka-och-ansvarsfulla-larosaten/>

⁴ https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/hogskolelag-19921434_sfs-1992-1434

⁵ http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/hogskoleforordning-1993100_sfs-1993-100

Det finns goda skäl att titta närmare på hur statens styrning av universitet och högskolor, inklusive resurstilldelning, sker i andra länder som är rimligt jämförbara med Sverige. Därför redovisas här en undersökning av de tre nämnda ländernas respektive system för statlig styrning och resurstilldelning av universitet och, när systemet är samma, också för högskolor.

1.2 Genomförande

Uppdraget har genomförts med hjälp av följande aktiviteter:

- **Dokumentstudier**

Genomgång av diverse dokument har bidragit till en övergripande förståelse av den svenska kontexten och de faktorer som legat till grund för tillsättandet av Styr- och resursutredningen. För detta ändamål är det i huvudsak offentliga dokument som granskats. Som stöd vid analysen har vi även konsulterat dokument som på ett eller annat sätt berör finansiering av universitet och högskolor.

- **Fallstudier**

De tre fallstudierna har genomförts med hjälp av riktad informationssökning och genomgång av relevanta dokument. För att säkerställa att vi förstått olika detaljer på ett korrekt sätt och för att få möjlighet att ställa fördjupande frågor har vi även genomfört intervjuer med nyckelpersoner för respektive fallstudie, bland annat på departementsnivå och inom den centrala förvaltningen vid specifika lärosäten.

Fallstudierna innehåller utförliga beskrivningar av det befintliga finansieringsystemet i respektive land. Vi har valt att dra maximal nytta av det faktum att vi har Technopolisgruppens många kvalificerade konsulter till vårt förfogande och har engagerat kollegor i Österrike och Nederländerna för de två fallstudier som rör dessa länder. Kontoret i Stockholm har genomfört fallstudien för Norge.

2 Sammanfattning och analys

De tre fallstudierna visar vissa olikheter och några likheter. Detta kapitel sammanfattar dessa iakttagelser och bidrar även med en analys av finansieringssystemens främsta styrkor och utmaningar. Vi framhåller att en del aspekter av finansieringssystemen skulle kunna vara allmänt applicerbara, medan andra tycks vara kontextbundna och därmed i huvudsak relevanta i förhållande till det enskilda fallet.

2.1 Inledning

Nationell historik och kontext påverkar givetvis hur dagens styrmodeller och finansieringssystem ser ut och fungerar i de tre länderna, och här finns naturliga skillnader. Det finns också stora likheter. Ett gemensamt drag i de finansieringssystem som studerats är ambitionen att ge universitet och högskolor ökad autonomi, men samtidigt styra resultatorienterat och finansiera baserat på prestation. Detta sätt att tänka kring styrning av offentlig verksamhet är det som i Sverige tagit sig tydligast uttryck i mål- och resultatstyrning. I samtliga tre fall som vi studerat har ökad autonomi för lärosätena varit en viktig motivering till att finansieringssystemet ser ut som det gör, medan resultatstyrning och prestationsbaserad finansiering numera har litet olika tyngd i de tre länderna.

I såväl Norge som i Nederländerna och Österrike implementerades finansieringsreformer som ett steg i att råda bot på existerande problem som identifierats gällande styrning av lärosätena. Det efterfrågades effektivare modeller för styrning av offentlig verksamhet, något som traditionell regelstyrning inte längre kunde erbjuda. Regeringarna i respektive land började således anta en mer målstyrd approach, där övergripande mål formulerades för lärosätenas olika verksamheter och där kvalitetssäkring började ske i form av resultatuppföljning. På så sätt kunde beslutsmandat i större utsträckning delegeras och ansvaret för detaljstyrning ges till lärosätena själva.

En viktig aspekt som spelat roll för hur finansieringssystemen utvecklats i de tre länder som studerats är hur universitets- och högskolesektorn varit organiserad. De sammanslagningar av lärosäten som skett i Norge sedan tidigt 1990-tal har, tillsammans med nationella styrningsparametrar och universitets- och högskolelagen, resulterat i en jämförelsevis sammanhållen sektor. I Nederländerna och Österrike däremot finns ett utpräglat binärt system, där universitet respektive högskolor betraktas som olika typer av högre utbildning. Mot bakgrund av detta faller det sig naturligt att finansieringssystemen i dessa länder fungerar på ett sätt gentemot universitet och på ett annat sätt gentemot högskolor. I Norge däremot, där universitet och högskolor har mer eller mindre samma organisatoriska status, finansieras lärosätena enligt exakt samma modell.

Norge skiljer också ut sig i det faktum att landet aktivt verkat för en mindre fragmenterad högskolesektor, något som delvis hänger samman med den enhetliga synen på universitet och högskolor. I kombination med en nationell långsiktig målbild för sektorn och att de statliga lärosätena regleras i samma lag, erbjuder varje lärosäte en stor ämnesmässig bredd. Formellt sett är detta även fallet i Nederländerna, men flera av universitetet är ändå kända för någon form av specialisering eftersom finansieringssystemet uppmuntrar det. Universitetet i Österrike är generellt starkt specialiserade och erbjuder en väldigt begränsad ämnesbredd.

2.2 Finansieringssystem

Mot bakgrund av styr- och resursutredningen kan nämnas att i samtliga studerade fall tilldelar departement en klumpsumma till universiteten, som de sedan får fördela fritt mellan forskning och utbildning. Sättet på vilket detta fungerar varierar dock, som nämntes översiktligt i föregående avsnitt. Liksom i Sverige tilldelas lärosäten i Norge och Nederländerna medel på årlig basis. I Österrike har man i stället valt att tilldela medel genom treåriga ramanslag. Treårsbudgetering var också något som föreslogs i Sverige i samband med beslutet om att styra förvaltningen mål- och resultatorienterat. Tanken var då att detta skulle öka myndigheternas kreativitet och anpassningsförmåga, men försöken visade sig bli mer kostsamma och komplexa än beräknat och idén om treårsbudgetering sloopades så småningom.⁶

Österrike står även ut vad gäller den direkta statliga finansieringsströmmens andel av universitetens totala intäkter. Medan andelen i Norge och Nederländerna utgör cirka 60 procent, är andelen statliga medel närmare 80 procent i Österrike. Det innebär att konkurrensutsatta medel för forskning och utbildning spelar en större roll i de två förstnämnda fallen. Däremot är det i samtliga fall upp till varje enskilt lärosäte att fördela medlen internt.

2.2.1 Fördelning av tilldelade medel inom lärosätena

Den interna fördelningen av tilldelat anslag inom universitet och högskolor karaktäriseras i alla tre studerade fall av relativt fria tyglar. Det är upp till varje lärosäte att fördela medlen mellan utbildning och forskning, samt mellan olika vetenskapliga discipliner. Hur medlen fördelas till olika delar av universitetet eller högskolan är ingenting som följs upp av ländernas respektive ansvariga departement, utan de följer endast upp de uppnådda resultaten inom utbildning och forskning. En grundförutsättning är dock i samtliga studerade fall att det statliga anslaget ska täcka lärosätenas kostnader för grundläggande infrastruktur. Detta inkluderar löner, administration, faciliteter, material, undervisning och liknande.

Vem som har ansvaret för att hantera och fördela tilldelat ramanslag skiljer sig mellan fallen. I Österrike ligger det övergripande ansvaret för budgetering, bokföring och redovisning hos rektoratet vid respektive universitet. Rektoratet förbereder en finansiell plan som sedan ska godkännas av lärosätets styrelse. Processen i Norge ser ut på liknande sätt, med den skillnaden att rektorn är en del av lärosätets styrelse och styrelsen är det organ som ansvarar för fördelning av ramanslaget. I det nederländska systemet använder sig universiteten av en särskild fördelningsmodell (*verdelmodel*) som tar hänsyn till antal aktiva studenter, examina och forskarstudierande.

2.2.2 Resultatbaserade komponenter

Finansieringsströmmen från departement till universitet eller högskola utgörs i samtliga fall av en grundfinansiering och resultatbaserade komponenter. Däremot tilldelas lärosätena medlen i form av en klumpsumma. Följaktligen är det i såväl Norge som i Nederländerna och Österrike endast i budgeteringsfasen som förhållandet mellan basanslag och resultatbaserat anslag framkommer.

⁶ Sundström, G. (2003). Stat på villovägar. Diss. Stockholm Univ.

De resultatbaserade komponenterna av finansieringssystemet skiljer sig väsentligt mellan de tre länderna. Respektive ansvarigt departement använder sig av indikatorer för att beräkna det resultatbaserade anslaget. Dessa indikatorer är huvudsakligen eller enbart av kvantitativt slag. Det finns endast en indikator som är liknande i de tre fallens finansieringssystem, nämligen antal utexaminerade studenter.

2.2.3 Prestationsavtal (Performance agreements)

Avtal mellan universitet och departement förekommer eller har förekommit i olika form i alla tre länderna. Dessa avtal går ut på att varje universitet (i Norge även varje statlig högskola) skriver ett förslag på en strategisk och operationell plan för kommande tre- eller fyraårsperiod som sedan skickas för godkännande till departementet i fråga. Principen med dialog mellan lärosäten och departement för att bestämma riktningen på verksamheten under en längre period är (eller har varit) gemensamt vad gäller dessa avtal. Däremot är prestationsavtalen av olika vikt i ländernas finansieringssystem och syftet med dem skiljer sig i viss utsträckning.

I Österrike spelar prestationsavtal en avgörande roll i finansieringssystemet, då de styr omkring 92 procent av ramanslaget till universiteten. Avtalen utgör själva ryggraden i finansieringssystemet, till skillnad från förhållandet i Norge och mellan 2011 och 2016 även i Nederländerna (det var ett försök som pågick under perioden 2011–2016) där de snarare är att betrakta som en mindre komponent i systemet. Prestationsavtalen har utgjort huvuddelen av finansieringssystemet i Österrike sedan perioden 2007–2009 och har sedan dess växt i betydelse och andel av ramanslaget. Institutionaliseringsen av detta system innebär att finansieringen av universitet i Österrike i princip styrs av universiteten själva, utifrån av departementet givna ramar.

Prestationsavtalen i Nederländerna styrde en betydligt mindre del av basanslaget till universiteten än i Österrike, omkring 7 procent. Även i Norge, där försöken med prestationsavtal (utvecklingsavtal) påbörjades 2017, är det en mindre andel av det totala anslaget som bestäms på grundval av dessa avtal. Såväl i Nederländerna som i Norge syftar avtalen till att stimulera utvecklingen vid enskilda lärosäten, med avseende på bland annat vetenskaplig profilering, nationell koordinering och kvalitet på utbildning.

2.3 Uppföljning och utvärdering

2.3.1 Departementets uppföljning

I samtliga fall rapporterar de enskilda universiteten och högskolorna till ansvarigt departement i landet, och uppföljningen syftar till att ge svar på huruvida lärosätena uppfyllt uppställda krav. Styrningsdialogen ser dock olika ut i respektive fall, mot bakgrund av finansieringssystemens struktur och institutionella spårbundenhet. Den huvudsakliga uppföljningen är dock i alla tre länder årlig rapportering från varje enskilt lärosäte.

I Norge följer alla statliga universitet och högskolor samma mall för åiterrapportering, där de redovisar årets genomförda aktiviteter och uppnådda resultat, verksamhetens styrning och kontroll, framtidsutblick och bokslut. Även i Österrike koordineras universitetens åiterrapportering enligt en specifik mall, som bland annat ställer krav på innehåll i form av årsredovisning, immateriella tillgångar och uppnådda resultat i förhållande till prestationsavtalet. Åiterrapporteringen i Nederländerna ställer främst krav på den finansiella redovisningen, men även vetenskaplig kvalitet följs upp. Till skillnad från de andra studerade fallen finns det i Nederländerna ingen särskild mall

att följa, utan varje universitet väljer själv utformning av årsrapporten förutsatt att kraven på innehåll möts. I Norge och Österrike inkluderar departementets uppföljning av universitetens verksamhet dessutom formella möten mellan lärosätets ledning och representanter från ansvarigt departement. Dessa möten syftar i Österrike till att diskutera eventuella avvikelser från lärosätets prestationsavtal. Syftet med dessa möten i Norge är snarare att på ett mer övergripande plan diskutera utvecklingen inom utbildning, forskning, ekonomi, personalförvaltning och samverkan med omvärlden.

Ansvarigt departement i Norge följer upp universitets och statliga högskolors årliga verksamhet med avseende på nationella sektorsmål och tillhörande styrningsparametrar. Medan de fyra övergripande sektorsmålen är av kvalitativ karaktär är dock styrningsparametrarna, med ett fåtal undantag, kvantitativa. Ett liknande mönster kan urskiljas i Österrike och Nederländerna, där indikatorer för uppföljning av kvalitativa målsättningar huvudsakligen är av kvantitativt slag. Den resultat- och måluppfyllelse som följs upp är den som lätt går att mäta, varför uppföljningen i huvudsak blir kvantitativ. Risker med detta är att det som faktiskt mäts egentligen inte säger något om det fenomen som var tänkt att mätas.⁷ I stället för att följa upp kvaliteten på forskning och utbildning resulterar denna typ av resultatmätning i ett mått på universitets- och högskolesektorns produktivitet.

2.3.2 Kvalitetssäkringsrutiner

De bestämmelser som finns kring universitetens återrapportering i respektive land utgör givetvis i sig en form av kvalitetssäkringsrutin för deras resultat och produktivitet. Den centralt reglerade styrningsdialogen möjliggör ansvarsutkrävande och är därmed en viktig aspekt i fråga om offentliga verksamheters legitimitet. I samtliga tre länder är denna form av kvalitetsäkringsrutin i högsta grad präglad av det som inom förvaltningsforskning kommit att kallas ”granskningssamhället”.⁸ Det innebär kortfattat att uppföljning sker i syfte att säkerställa att de som delegerats ansvar har agerat i enlighet med givna ramar, vilket kan jämföras med grundtanken bakom tillitsstyrning som snarare handlar om hur det kan säkerställas att de som delegerats ansvar agerar rätt även när de inte blir granskade.

I huvudsak är kvalitetssäkringen universitetens ansvar. I Nederländerna finns dessutom kravet att den årsrapport som varje universitet producerar ska kvalitetssäkras av en extern granskare, för att säkra att uppgifterna är riktiga. I Norge och Österrike förutsätts att lärosätena själva säkrar de uppgifter som lämnas till departementet. Det österrikiska regelverket⁹ ställer krav på universiteten att utveckla och implementera ett eget internt system för kvalitetssäkring. Detta inkluderar bland annat detaljerade beskrivningar av regelbunden verksamhetsutvärdering inom ramen för de individuella prestationsavtalen. Det finns även möjligheter för ansvarigt departement i Österrike att initiera utvärdering av ett lärosäte om behov för detta förefaller uppstå. Det norska systemet för kvalitetssäkring från departementets sida inkluderar i stället en risk för repressalier för lärosäten som lämnat felaktiga eller otillräckliga uppgifter i samband med rapportering, nämligen att det resultatbaserade anslaget reduceras.

⁷ Power, M. (1999). *The audit society: rituals of verification*. Oxford: Oxford Univ. Press.

⁸ Ahlbäck Öberg, S. & Widmalm, S. (2016). Att göra rätt – även när ingen ser på. *Statsvetenskaplig tidskrift*, Årgång 118 · 2016/1.

⁹ University Act 2002 (§14).

2.4 Avslutande reflektion

För att ge en överskådlig bild av ländernas finansieringssystem och hur de förhåller sig gentemot varandra har vi kortfattat sammanställt systemen i tabell 1 nedan.

Tabell 1. Översikt av några karaktärsdrag hos de tre studerade fallen.

	Norge	Nederländerna	Österrike
Statlig finansiering	<ul style="list-style-type: none"> Samlat ramanslag från Kunnskapsdepartementet för forskning och utbildning Basanslag + resultatbaserade anslag Anslaget omfattar långsiktiga och strategiska medel 	<ul style="list-style-type: none"> Ramanslag från The Ministry of Education, Culture and Science Samlat anslag för forskning och utbildning 	<ul style="list-style-type: none"> Treåriga ramanslag Prestationskontrakt + resultatbaserade anslag utifrån fördefinierade resultatindikatorer
Finansieringskällor	<ul style="list-style-type: none"> Kunnskapsdepartementet: 64 % RCN¹⁰: 17 % Andra offentliga aktörer: 8 % Industri: 5 % Internationellt: 3 % Andra privata aktörer: 3 % 	<ul style="list-style-type: none"> Departementet: 57 % Projektfinansiering för utbildning och forskning: 26 % Studieavgifter: 8 % Övrigt: 9 % 	<ul style="list-style-type: none"> Departementet: 80 % Konkurrensbaserad finansiering + kontrakt + övrigt: 20 %
Anbudsbaserad finansiering	<ul style="list-style-type: none"> Varje lärosäte bestämmer själva i vilken grad de utnyttjar övriga nationella medel för utbildning och forskning 	<ul style="list-style-type: none"> Allt viktigare finansieringsström efter budgetnedskärningar 2010 	<ul style="list-style-type: none"> Förhållandevis liten andel av universitetens intäkter
Intern fördelning	<ul style="list-style-type: none"> Upp till varje lärosäte att fördela medlen internt Lärosätena bestämmer själva hur medlen fördelas 	<ul style="list-style-type: none"> Universiteten bestämmer själva hur medlen fördelas mellan fakulteter 	<ul style="list-style-type: none"> Enligt University Act 2002 får universiteten fritt fördela tilldelade medel internt, inom ramarna för deras uppgift och prestationskontrakt
Resultatbaserade komponenter	<ul style="list-style-type: none"> Utbildningsincitament Forskningsincitament Syftar till att stimulera bättre resultat i sektorn 	<ul style="list-style-type: none"> Anslaget är beroende av antal studenter och antal utexaminerade kandidat- och masterstudenter per år 	<ul style="list-style-type: none"> Utgör cirka 8 % av anslaget Fyra indikatorer: <ul style="list-style-type: none"> Aktiva studenter Examina Kunskapsöverföring Deltagare i doktorandskolor
Prestationskontrakt	<ul style="list-style-type: none"> Utvecklingsavtal med tio lärosäten Syftar till att bidra till den vetenskapliga utvecklingen vid lärosätet och vara stöd för styrningen 	<ul style="list-style-type: none"> Testade prestationskontrakt 2011–2016 Syftade till att stimulera ökad tillväxt, bättre användning av forskningsresultat och bättre kvalitet på utbildning 	<ul style="list-style-type: none"> Utgör cirka 92 % av anslaget

Källa: Technopolis Group.

Den mest uppenbara fördelen med respektive lands finansieringssystem är de fria tyglar som det ger enskilda lärosäten. Universiteten (i Norge även högskolorna) har i samtliga tre länder friheten att själva avgöra hur tilldelade medel ska fördelas på olika aktiviteter. Detta är både något som uppskattas och dessutom tycks fungera väl, bland annat med hänvisning till att det i såväl Nederländerna som i Österrike och Norge bedrivs internationellt konkurrenskraftig forskning. Utrymmet som ges till enskilda lärosäten att fördela medlen i respektive finansieringssystem innebär att de detaljbeslut som fattas sker på den nivå där detaljkunskapen också finns. Finansieringssystemen i respektive land möjliggör dessutom för enskilda lärosäten att profilera sig, vilket särskilt i Norge kan vara gynnsamt för mindre högskolor i konkurrens med de etablerade universiteten.

¹⁰ Research Council of Norway (Norges forskningsråd).

Möjligheten för universitet och högskolor att prioritera fritt mellan utbildning och forskning, givetvis inom vissa angivna ramar, skulle mycket väl kunna vara en aspekt av respektive finansieringssystem som är överförbar till andra kontexter. Detta med hänvisning till att den interna fördelningen av medel på universitet och högskolor verkar fungera väl i de tre alltemellanåt olika fall som studerats.

En gemensam nackdel med finansieringssystemen i Nederländerna, Österrike och Norge – som på liknande sätt kan vara en kontextoberoende reflektion att ta med sig – är de administrativa resurser som krävs för att upprätthålla systemen. Resursåtgången för den administration som rör återkoppling och dialog med ansvarigt departement är särskilt påtaglig i Österrike, där nya prestationsavtal ska utarbetas vart tredje år. Avtalen ska täcka samtliga delar av universitetets verksamhet och förväntas ha en hög detaljnivå. Processen för framtagandet av ett nytt prestationsavtal utgörs dessutom främst av förhandlingar mellan varje enskilt universitet och representanter för ansvarigt departement, vilket gör att det blir en oerhört tidskrävande aktivitet. Något som ofta missas i resonemanget om förändrad statlig styrning är att handlingsutrymmet för utförarna sannolikt inte kommer att öka så länge styrningen inkluderar ett huvudsakligt fokus på resultatorienterad uppföljning. Denna typ av uppföljning är resurskrävande (en kostnad som för övrigt väldigt sällan diskuteras i debatten) och kräver effektivisering i möjligaste mån, vilket åtminstone i de länder vi studerat har lett till förenkling av kvalitativa målbilder genom kvantitativa indikatorer.

Handlingsutrymmet påverkas dessutom inte bara av vilka ramar ett anslag tilldelas inom, utan också av vilken typ av återrapportering som krävs och vilken typ av resultat som premieras. Så länge kvalitet på utbildning följs upp genom kvantitativa indikatorer, som antal studenter eller antal studerade högskolepoäng, ställs universiteten inför en möjlig konflikt mellan att sikta mot det övergripande kvalitativa målet och att leverera med avseende på de kvantitativa indikatorerna. Om lärosätena då premieras med ökat resultatbaserat anslag då fler studenter examineras, men inte baserat på exempelvis studentenkäter om upplevd utbildningskvalitet,¹¹ stimulerar systemet produktivitet snarare än kvalitet. Följaktligen kommer inte handlingsutrymmet inom svenska universitet och högskolor att utökas enbart genom en utvidgning av ramanslagets användningsområden. För att det ska ske kommer systemet att kräva omfattande översyn av hur det resultatbaserade anslaget beräknas, det vill säga vilka bedrifter det är som faktiskt belönas.

En annan intressant aspekt att diskutera är hur stor andel av universitetens intäkter som utgörs av basfinansiering från departementet. Det finns både klara fördelar med en hög basfinansiering och tydliga fördelar med en lägre basfinansiering. I Österrike utgör tilldelade medel från ansvarigt departement nästan 80 procent av universitetens totala intäkter. I jämförelse med Nederländerna och Norge, där basfinansieringen motsvarar cirka 60 procent av lärosätenas intäkter, behöver mindre tid ägnas åt att ansöka om finansiering från andra källor. Det omvända scenariot kan i längden dock vara gynnsamt för universiteten, eftersom en högre andel konkurrensutsatta medel också ökar betydelsen av konkurrenskraftig forskning. Lärosätena måste helt enkelt vässa sin forskning för att få tillgång till externa medel – vilket i längden bör vara positivt för dem. Det är dock svårt att göra en regelrätt jämförelse mellan länderna och andelen konkurrensutsatt finansiering eftersom kontexten har en väldigt stor betydelse för förhållandena i respektive fall.

¹¹ Denna typ av enkät utgör till exempel en styrningsparameter i Norge, men är inte en indikator i beräkningen av resultatbaserat anslag.

Detsamma kan sägas gälla för de tre ländernas respektive implementering av prestationsavtal. Som redan har påtalats spelar denna aspekt av finansieringsystemen en avgörande roll i Österrike, medan det i Nederländerna och Norge snarare är ett kompletterande inslag. Det gör att det blir svårt att prata om prestationsavtal som en homogen företeelse och därmed också svårt att göra en generell bedömning av hur prestationsavtal skulle kunna implementeras i nya kontexter.

- Österrikes prestationsavtal är mer att likna vid en beskrivning av forskningsprogram eller dylikt och styr 92 procent av anslaget. (I praktiken bestäms basfinansiering dock i hög grad av historien – hur finansieringen sett ut tidigare.)
- Ett försök med prestationsavtal i Nederländerna verkar ha blivit lyckat. De problem som denna satsning var tänkt att åtgärda hanterades i stort under försöksperioden. Prestationsavtalsatsningen ska utvärderas och det är ännu inte bestämt huruvida det är något som ska fortsätta ingå i finansieringssystemet, men det verkar ha gett positiva resultat.
- Norge har helt nyligen startat upp försök med utvecklingsavtal – men detta är ännu inte implementerat över hela sektorn och det lär förmodligen dröja några år ytterligare innan det går att bedöma dess verkningsgrad.

3 Fallstudier

3.1 The funding system of public universities in the Netherlands

3.1.1 Background to the case

This case study will explain and reflect upon the Dutch public governance and funding system for universities. The Netherlands has 13 academic universities, and 36 universities of applied sciences, or higher professional education institutions (HPEI or hogescholen in Dutch). The dynamics between academic universities and universities of applied sciences have historically been important, and both types of higher education institutions have their own specialities and tasks. The definition and role of the different types of higher education institutions have been a topic of discussion in the Netherlands with the introduction of the European Qualifications Framework (EQF). The academic universities and the universities of applied sciences score both level 6 and 7 on the EQF framework, but in the Netherlands, the academic universities are still considered as the highest level of education. This case study will focus on the funding of the Dutch academic universities.

The 13 Dutch academic universities receive public funding for education and research. Dutch universities are internationally competitive (on both education and research), with three of them (universities of Groningen, Leiden, and Utrecht) ranked in the top 100 of best universities in the world consistently in the past five years by the Academic Ranking of World Universities.¹² Erasmus University Rotterdam also joined these top 100 ranks as of 2017. Furthermore, Wageningen University is one of the world's thought leaders in agricultural research and life sciences.¹³

Academic education and research have been offered in the Netherlands since the country declared its independence in the 16th century. Its first universities were established in Leiden (1575), Groningen (1614) and Utrecht (1636) (Table 2). However, it took many more years of warfare and political changes before new universities evolved. The stability brought by the establishment of the Kingdom of the Netherlands in the 19th century also allowed for academic expansion. As a result of regional development politics three universities were subsequently founded between 1950 and 1980 (Eindhoven, Maastricht and Twente).

Three-quarters of Dutch public academic universities now offer a general and wide range of subjects. Nevertheless, most universities are informally known to carry an expertise on specific topics, due to the way funding has encouraged some form of specialisation.

Sources used for the case study

This case study is based on the following sources of information:

- Desk research at the level of individual universities.
- Data from annual reports of the universities and related institutions.
- Research based on peer reviewed articles.
- Interviews with the Rathenau Institute.

¹² <http://www.shanghairanking.com/ARWU2017.html>

¹³ Ranked by ARWU, QS World University ranking, National Taiwan ranking as world leader in the majority of their core disciplines.

Table 2. Dutch public universities: Overview of size and main specialisations.

University	Specialisation	Global budget 2013–2015 (million euro)	Number of students (as of 1 Oct. 2016)
Leiden University	General (wide range of subjects)	464 (297 public funding) ¹⁴	26,505
University of Groningen	General (wide range of subjects)	700 (334 public funding) ¹⁴	28,510
Utrecht University	General (wide range of subjects)	765 (533 public funding) ¹⁵	30,526
University of Amsterdam	General (wide range of subjects)	605 (410 public funding) ¹⁶	31,019
VU Amsterdam	General (wide range of subjects)	490 (298 public funding) ¹⁷	22,357
Erasmus University	General (wide range of subjects)	554 (305 public funding) ¹⁸	24,451
Tilburg University	General (wide range of subjects)	191 (113 public funding) ¹⁹	13,308
Radboud University	General (wide range of subjects)	543 (283 public funding) ²⁰	19,367
Maastricht University	General (wide range of subjects)	393 (214 public funding) ²¹	16,009
University Twente	General (limited range of subjects)	305 (194 public funding) ²²	9,396
Technical University Delft	Technology (wide range of subjects)	578 (351 public funding) ²³	22,199
Technical University Eindhoven	Technology (wide range of subjects)	341 (197 public funding) ²⁴	10,764
Wageningen University	Life Sciences and Agriculture	323 (171 public funding) ²⁵	10,697

Source: for number of students: Association of academic universities (VSNU).

The Rathenau Institute stimulates public and political opinion forming on social aspects of science and technology. We perform research and organise debate relating to science, innovation and new technologies.²⁶

- Interview with the KNAW (The Royal Netherlands Academy of Arts and Sciences).

As the forum, conscience, and voice of the arts and sciences in the Netherlands, the Academy promotes quality in science and scholarship and strives to ensure that Dutch scholars and scientists contribute to cultural, social and economic progress. As a research organisation, the Academy is responsible for a group of outstanding national research institutes. It promotes innovation and knowledge valorisation within these institutes and encourages them to cooperate with one another and with university research groups.²⁷

¹⁴ <https://www.rug.nl/about-us/where-do-we-stand/facts-and-figures/annual-reports/rug-jaarverslag-2015.pdf>

¹⁵ https://www.uu.nl/sites/default/files/begroting_2014.pdf

¹⁶ Jaarverslag uva 2015 met jaarrekening.

¹⁷ https://www.vu.nl/nl/Images/Jaarverslag2015_tcm289-775353.pdf

¹⁸ https://www.eur.nl/sites/corporate/files/2017-10/UK_jaarverslag_2015.pdf

¹⁹ https://www.tilburguniversity.edu/upload/37b6391f-0bfc-4cc5-9cb3-662cfcce2e9_UVT0121_JAARVERSLAG%202015.pdf

²⁰ Ru jaarverslag 2015 lr.

²¹ https://www.maastrichtuniversity.nl/sites/default/files/jaarverslag_2015_um.pdf

²² Jaarverslag 2015 UT.

²³ https://d1rkab7tlqy5f1.cloudfront.net/TU/Delft/Over_TU_Delft/Feiten_Cijfers/jaarverslagen/jaarverslag-TU-Delft-2015.pdf

²⁴ https://assets.tue.nl/fileadmin/content/universiteit/publicaties/Jaarverslag2016_20170831_goedgekeurd.pdf

²⁵ https://www.wur.nl/upload_mm/c/8/1/df2856b6-59ea-468a-8527-910eaf1d74f4_Jaarverslag%202014%20Wageningen%20UR.pdf

²⁶ <https://www.rathenau.nl/en/about-us>

²⁷ https://www.knaw.nl/en/about-us/overzicht?set_language=en

Historical development

The historical development of the Dutch university funding and governance structure relies on a series of reforms and changes from the 1960s onwards. The funding system has continuously reshaped during the past sixty years with the aim of further improving its performance. In this case study, the reforms and changes to the financing and governance structure after 1985 will be elaborated on to build a brief but thorough historical background of the Dutch funding and governance system.

Until the beginning of the 1980s, the Dutch academic system was characterised by a combination of state regulation and academic self-governance.²⁸ During the 1980s this system came under pressure, caused by a movement of researchers and policymakers debating on the independence of research in the former system. They questioned if the system was influencing the outcomes of research to fulfil the expectations of the funding institutions. As a reaction to this critique, the Dutch Ministry of Education and Science expressed (in 1985) the idea to change the role of the government towards a new governing model called “steering from a distance”. The concept of “steering from a distance” gradually turned into policy and universities were granted more autonomy and thereby responsibility.

This new direction did not imply that the Dutch government abridged their role within the national higher education system, instead, it changed its approach. Its role shifted to evaluating the quality and accreditation of the programmes and research. The policy defining the changing accountability of universities and the government was called the “Hoger Onderwijs Autonomie en Kwaliteit” (“HAOK”). The idea of steering from a distance was given more shape around the turn of the century when in 1997 the Modernising University Act (MUB) was implemented.

Managerial self-governance was slowly knocking on the door of the ivory tower. The HAOK policy document challenged it and intended to grant universities large autonomy. This was a revolutionary change in comparison to traditional rules and regulations that had saddled Dutch universities with a great number of detailed regulations, policy papers, and recommendations.²⁹

Whilst universities were given more responsibility of the quality of their research, they also gained more freedom to discover the border of fundamental research and the keys to adapt their internal governing to the demands of the rapidly intensifying international scientific world.

The incremental involvement and financing structure of the pre-HAOK era was seen as inefficient, ineffective and costly. The old structure was described as a form of government failure and the new way of governing of the universities was expected to enable universities to adapt to the demands of the intensifying European connections. Besides the internalisation of the universities, the HAOK led to a more market-based approach of the Dutch universities. This market-based approach pushed universities to become more democratic, entrepreneurial, transparent and better managed on the aspect of communication and human resources.³⁰

²⁸ Dominik Antonowicz Ben Jongbloed (2016). University governance reform in the Netherlands, Austria, and Portugal: lessons for Poland.

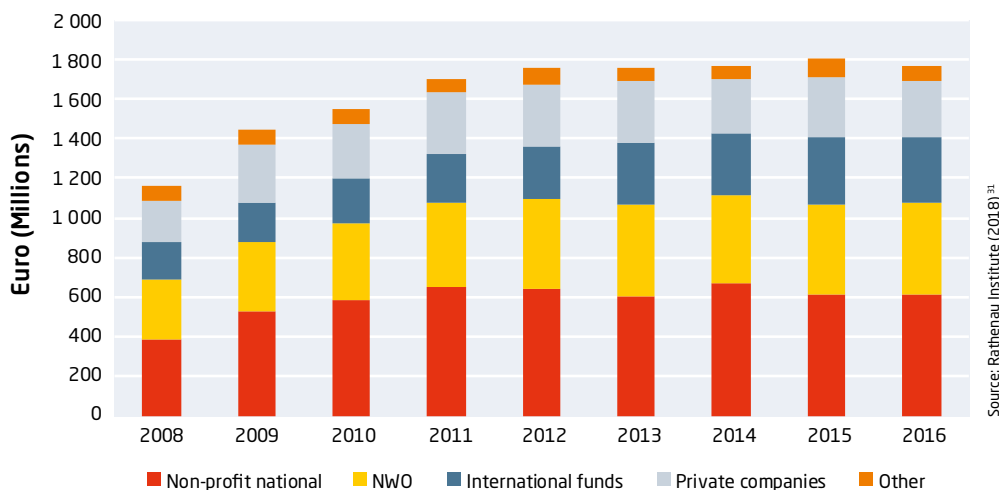
²⁹ Dominik Antonowicz Ben Jongbloed (2016). University governance reform in the Netherlands, Austria, and Portugal: lessons for Poland, pp 24.

³⁰ Technopolis Group, CFA and NIFU (2016). Links between research policy and notional academic performance – A comparative study of Denmark, Sweden and the Netherlands.

The relative amount of funding to the universities in the form of basic funding began to decrease from 2010 onwards. The number of students and diplomas has rapidly increased, however, there was only a small increase in the general budget. The government that was in place in 2010 advocated for universities to obtain more funding from private parties (contract research) and other sources. Despite this growing imbalance, there are no signals (yet) that students who are graduating now are worse off than before the budget cuts. There are no indicators that the quality of science or education is suffering from the budget erosion. The amount of PhD graduates is increasing and the quality of the publications is still on an internationally competitive level.

In 2018 the Dutch funding system consists of two funding streams of government funding, plus two additional funding streams which provide income to the universities. The first stream and main contribution is the direct government funding to universities. Two ministries are funding public universities: The Ministry of Education, Culture and Science (all 13 universities), and the Ministry of Economic Affairs, Agriculture and Innovation (Wageningen University only). The share of funding that a university receives is dependent on the number of students enrolled and the number of Bachelor and Master degrees awarded per year. On average, the first funding stream including the direct contribution from the Dutch government accounts for 57% of the Dutch public universities' income. The remaining share (43%) of the funding comes from the second, third and fourth funding streams. The second and third streams are grant-based. The second stream contains funding provided by the Dutch Organisation for Scientific research (NWO) and related organisations, the FP7 Programme and Horizon 2020 Programme from the European Commission and private/non-profit organisations. The third stream consists of funding from the private sector (contract research) and from non-profit organisations (for example Dutch Cancer fund, Lung fund et al.) which in most cases is demand-driven research conducted to generate knowledge on one specific topic or societal issue (Figure 1).

Figure 1. Components of the second and third stream funding (non-structural funding).



The NWO manages several large research grants on behalf of the Ministry of Science, Culture and Education and has a competitive tendering system. Funding through these institutions is aimed at projects or researchers, and not universities as such. Last, there is a fourth stream of income for the universities, which is the tuition fee contributed annually by every Bachelor or Master student enrolled at the universities. Figure 2 and Figure 3 illustrate the components of the Dutch funding system.

³¹ <https://www.rathenau.nl/nl/page/het-onderzoek-aan-universiteiten-en-umcs>

Figure 2. Components of the Dutch university funding system.

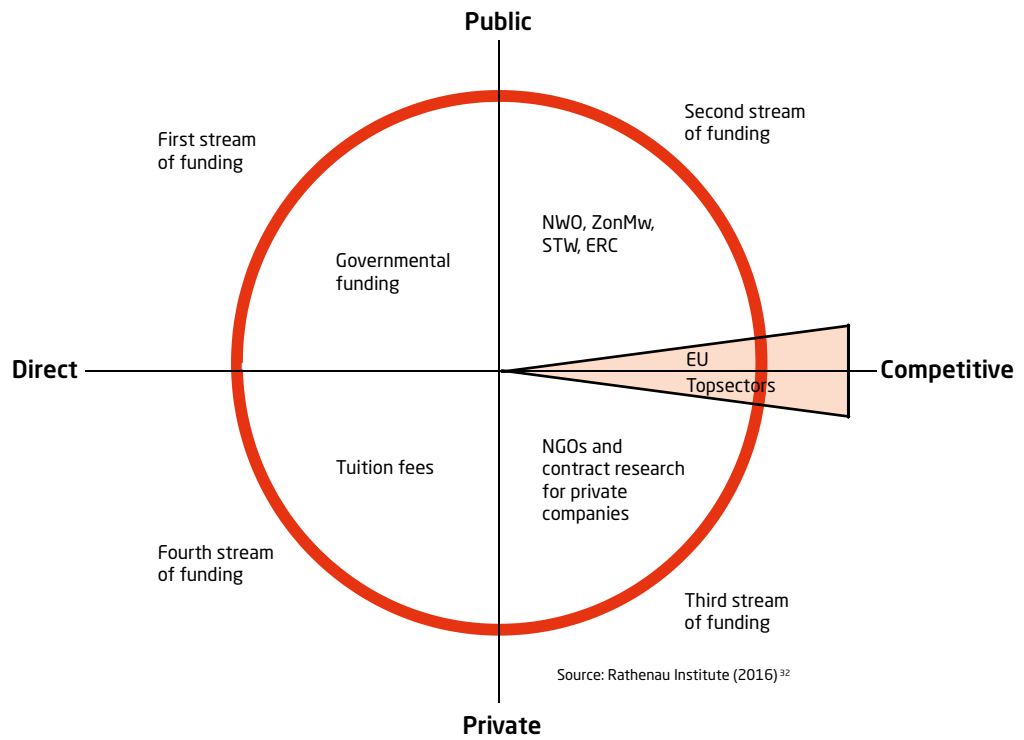
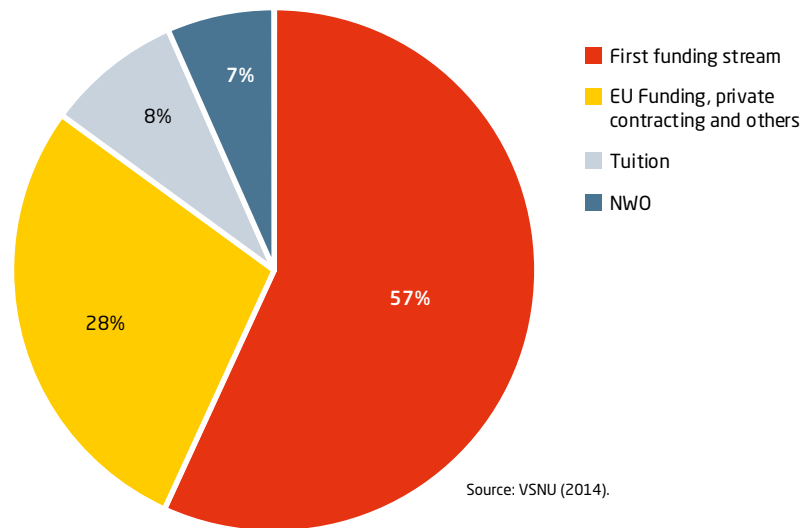


Figure 3. Components of the Dutch university funding system (2014).



3.1.2 Details regarding the funding

Distribution within universities

The share of the first funding stream has been decreasing from 2010 onwards, thereby increasing the importance of the second stream. The characteristics of the first stream of government funding within universities in the Netherlands is as follows:

³² Elizabeth Koier, Barend van der Meulen, Edwin Horlings en Rosalie Belder, Chinese borden – Financiële stromen en prioriteringsbeleid in het Nederlandse universitaire onderzoek. Den Haag, Rathenau Instituut 2016. Adaption of the figure presented by the Rathenau Institute to the colours and fonts of Technopolis Group

- The structural funding stream has to cover fundamental infrastructure of each university.
- The funding should be used to at least cover the salaries of researchers, teachers, education, (a share of the) research, supporting staff, laboratories, libraries and faculty/supporting buildings.

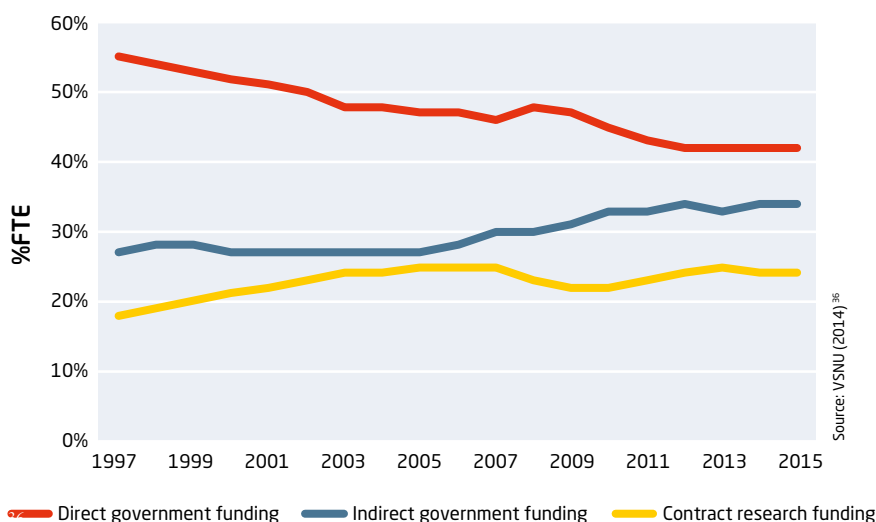
The universities receive these funds directly in the form of a lump sum. A university, therefore, decides for itself how the money is distributed between faculties.³³

The share of the second stream of government funding gained importance over the last five years (Figure 4). The most important characteristic of the indirect government funding is that all these funds are conditional and will only be awarded if the applying researcher or project team is able to fulfil the set matching criteria. NWO and the EU have the explicit aim to stimulate the quality of research by setting high standards and demands from Dutch and European researchers. The matching mechanism has as a side effect that:

They have calculated that for every euro of research assignments an average of €0.74 must be invested by the universities. This implies that the assignments for third parties - which are competitive in nature - cover a much larger share of university funding than can be expected on the basis of their size.³⁴

Due to the increased pressure from the matching of research assignments, the increase of government funding remains less for research and education. The intended space for first funding flow research of the government does not increase the actual output of research in the Netherlands.³⁵

Figure 4. Share of research input in FTE, per research funding type.



³³ Association of Universities in the Netherlands, VSNU.

³⁴ Rathenau (2016), Chinese borden Financiële stromen en prioriteringsbeleid in het Nederlandse universitaire onderzoek

³⁵ Idem.

³⁶ https://www.vsnunl/en_GB/reduce-work-pressure adaption of the graph presented by the VSNU to the colors and fonts of Technopolis Group.

Performance agreements

Performance agreements have been tested in the Netherlands from 2011 to 2016. The Ministry of Science, Culture and Education and the Association of Universities in the Netherlands (VSNU) first reached an agreement in 2011 to start experimenting with performance agreements. Each university reached a tailor-made agreement with the former State Secretary Halbe Zijlstra.³⁷ The performance agreements demanded universities to deliver on a variety of aspects such as valorisation/better utilisation of research results, a more distinct research profile, and the quality of education/study accomplishment.

The study accomplishment success rate has been strongly connected to the drop-out rates of bachelor students within the framework of the performance agreements. This focus has been emphasised on in all the reports and evaluations available on this topic. The agreement demanded that the universities apply the following actions to prevent students of dropping-out their programme:³⁸

- In addition to the current possibilities for student selection, the selection of students will also become possible when the education profile of a programme requires it.
- Expansion of the number of programmes that apply student selection methods will occur gradually, carefully and transparently across the entire university system.
- Advancement of the registration deadline to 1 May.
- Legal embedding of the choice of study programme interview.

Besides these measures the Ministry of Science, Culture and Education facilitated the universities to implement a measure called “binding study counselling”. Binding study counselling was put in place to limit students (who scored less than 45 ECTS in their first year), from continuing their study. The norm of 45 ECTS has gradually been raised on several universities. The Erasmus University raised the minimal expected amount of ECTS to be achieved in the first year to 60 ECTS. Leiden University required 90 ECTS over two years. The expansion of and the binding study counselling as such has been a much discussed tool; universities faced harsh critiques from the student unions³⁹ and law suits from individual students.⁴⁰ Leiden University lost this law suit and had to stop the expanded binding study counselling. Regardless of the critiques the binding study counselling still exists (in its original form) in the Netherlands. The universities claim that it still forces students to study harder and that the drop-out rates have been significantly decreased.

Not only the drop-out rates of students were part of the performance agreements but also the number of excellent students had to increase, therefore, the performance agreement led to⁴¹

- creation of more opportunities for a tuition fee differentiation,
- discontinuation of the right of students holding a first-year degree from a university of applied sciences to move on to an academic education,

³⁷ https://www.vsnu.nl/en_GB/general-agreement-and-performance-agreements.html

³⁸ http://www.vsnu.nl/files/documenten/Domeinen/Accountability/HLA/HLA_English_190312.pdf pp 9.

³⁹ The binding study counselling has been widely criticised in Dutch official student newspapers (similar to for instance Lundagård); examples are from Delft University: <https://www.delta.tudelft.nl/article/hoger-onderwijs-overtreedt-wet-met-bsa-0>, and from the shared newspaper of the University of Amsterdam and the Vrije University of Amsterdam: <https://www.advalvas.vu.nl/nieuws/veel-instellingen-schaffen-uitgesteld-bindend-studie> e.a.

⁴⁰ The students saw the expanded binding study counselling as a violation of the law.

⁴¹ http://www.vsnu.nl/files/documenten/Domeinen/Accountability/HLA/HLA_English_190312.pdf

- students in pre-master programmes covering more than 30 ECTS pay the institutional tuition fee, and students in pre-master's programmes covering a maximum of 30 ECTS pay the statutory tuition fee,
- legally embedding PhD programmes as the third phase in academic education and as an additional possibility to obtain a doctorate.

The agreements had to encourage universities in providing a wider variety and a higher quality of honours programmes and pre-masters. These two components had to enable ambitious students to reach a higher level of education.

The Ministry of Science, Culture and Education reserved €142m annually for the performance agreements. This was 7% of the total contribution of governmental funding of the universities.

Over 5% of these funds were made available as conditional funding for performance quality and study success performance agreements. After concluding that the universities had met their agreements, Minister Bussemaker decided to continue financing by the end of 2016.

The remaining 2% was divided on the basis of the plans submitted by universities for the profiling of education, research and valorisation. This also involved a shift of available resources towards the research disciplines which were associated with the top sectors.⁴²

The performance agreements and the final allocation of funding were based on the following measurements:

- a. Quality and excellence: has the university achieved the agreed goals regarding quality and excellence?
- b. Study success: has the university achieved the agreed goals regarding study success and drop-out rates?
- c. Measures: has the university taken the agreed measures to achieve the goals mentioned under (a) and (b)? This category also includes agreements concerning indirect costs.

The performance agreements were reviewed by a Review Committee in 2014. All universities received a positive review of the progress made.

The evaluation of the performance agreements⁴³ indicated that the universities managed to fulfil the demands of the performance agreements. At the time of this report, there is no decision made yet considering the future of performance agreements. The evaluation made by the VSNU indicated that the performance agreements led to more incubation centres on the short-term attached to the universities, as well as intensified networks between universities.⁴⁴

⁴² https://www.vsnunl/en_GB/general-agreement-and-performance-agreements.html

⁴³ The report was called performance in perspective:

https://www.vsnunl/files/documenten/Domeinen/Accountability/HLA/Trendrapportage_DEF.pdf

⁴⁴ idem.

The results of the performance agreements were according to the Review Committee and the evaluation of the VSNU successful. They measured that the original aims of the experiment⁴⁵ were fulfilled. Students were finishing their studies faster, universities attracted more PhDs and profiling of study programmes at the universities was strengthened. The Review Committee emphasised that foreign countries are interested in the successful results of the performance agreements. The final evaluation of the Review Committee was published in 2017⁴⁶ and in its report they argue for a continuation of the performance agreements. They acknowledge that it should be modified and adopted to be more effective. The Review Committee stated that:

- Performance agreements work and deserve to be continued.
- Maintain the individual character of the agreements.
- Connect the financial consequences with agreement that will lead to more effectivity.
- Give institutions the space to let them make their own decisions.
- Expertise, communication, and process experience are crucial elements for a fruitful continuation.

On the other hand there was severe critique on the performance agreements by the most important stakeholders in higher education: the students and the research staff. These stakeholders argue that the performance agreements led to “selling the universities to the market”. Students and staff motivated this statement by emphasising that the most valuable parts of education cannot be quantified. The stakeholders argued that the performance agreements led to:

- Erosion of the quality of education.
- A neglect of the importance of developing academical skills and “Bildung”.
- The limitation to add societal relevance to research.

The VSNU describes on their website the perspective of the universities on the performance agreements as follows:

Development of new top-down performance agreements, which, judge institutions on measurable indicators, is explicitly unwanted. Instead, the universities wish to have a conversation between the staff, students and the board to discuss the necessary investments to improve the actual quality of the education. This would work better than top-down performance indicators, since, students and teachers know much better the bottle-necks within their own universities than the government.⁴⁷

Even though the opinions towards the performance agreements are mixed there is still the expectation that the universities and the Ministry of Education, Culture and Science will come to an agreement to invoke reformed performance agreements in 2019.

⁴⁵ The performance agreements were in first instance only an experiment to push more efficiency into the education system.

⁴⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/02/01/prestatieafspraken-het-vervolgproces-na-2016>

⁴⁷ https://www.vsnu.nl/nl_NL/hoofdlijnenakkoord-en-prestatieafspraken.html translation of: “Ontwikkeling van nieuwe top-down prestatieafspraken waarmee instellingen worden afgerekend op meetbare indicatoren, is buitengewoon ongewenst. In plaats daarvan willen de universiteiten een gesprek tussen staf, studenten en bestuurders op gang brengen over de gewenste investering van de studievoorschotmiddelen in het onderwijs. Dit zal beter werken dan top-down prestatieafspraken, omdat studenten en docenten beter dan de overheid weten waar in de eigen universiteit de knelpunten in het onderwijs zitten.”

3.1.3 Details regarding monitoring and evaluation

Monitoring

In the Netherlands, monitoring consists of two components: financial monitoring and scientific quality assurance. Each university has the freedom to decide how their own governance structure is shaped. Nevertheless, they carry the responsibility to deliver an annual report to account for “financial policy by means of the annual report, thereby informing the government, students and Dutch society about their performance in the field of education, research and their activities in terms of knowledge valorisation.”⁴⁸

The annual accounts are a financial and fiscal obligation to provide transparency and openness towards the national government. The universities are obliged to present a balance sheet, a profit and loss account, and a cash flow summary. The Dutch system demands that these reports are audited by an external auditor. The reports of the external accounts are installed to maintain the high trust that is established between the universities, the government and the public. Universities are free to decide upon the format of the report as long as they deliver all the requested deliverables. The deliverables are formulated in the Annual Accounts Regulations (“*Regeling jaarverslaggeving onderwijs*”).⁴⁹ The universities have to provide a thorough report on all their expenses.

Besides the duties specified in the Annual Accounts Regulations the universities are monitored by a Dutch-Flemish organisation called the Accreditation Organisation of the Netherlands and Flanders (NVAO). The NVAO ensures that the education in Flanders and the Netherlands is kept on an international high level:

In the Netherlands, NVAO assesses the internal quality assurance pursued by universities (research universities and universities of applied sciences), and the quality of the programmes they provide. The Minister of Education, Culture and Science has conducted discussions with NVAO, the Education Inspectorate, institutions, students, and other stakeholders about the future accreditation system. A steering group, in which NVAO was also represented, has developed recommendations for optimising the current system and conducting pilots for the accreditation of institutions. The recommendations of the steering group have been incorporated in the Minister’s Strategic Agenda for Higher Education, which was published in July 2015. The Assessment Framework for the Higher Education Accreditation System of the Netherlands has been in force since 1 January 2017.⁵⁰

Quality assurance and evaluation

For scientific quality assurance, the academic peer-reviewed publications are one of two main quality parameters; the other one is the Standard Evaluation Protocol (SEP) evaluations of each university discipline.

⁴⁸ https://www.vsnunl/en_GB/financial-accountability.html

⁴⁹ VSNU.

⁵⁰ <https://www.nvaocom/quality-assurance-systems/netherlands>

The SEP evaluation can be described as followed:

The assessment is carried out by an external independent assessment committee composed of peers. The assessment committee reaches a judgment regarding the research based on a self-assessment of the research unit, additional documents and interviews which take place during the site visit. The SEP protocol is formulated and endorsed by the VSNU, KNAW (Royal Dutch Academy of Sciences) and NWO. The evaluations are managed by Qanu, a quality assurance agency. The current protocol expires in 2021, and there will be a need for a new protocol to cover the next period. The responsibility for developing a proposal for a new version of the SEP lies with KNAW, NWO and VSNU.⁵¹

Besides publications and the SEP evaluation, the government is also monitoring valorisation. This task is performed by the Netherlands Organisation for Health Research and Development (ZONMW) and NWO. New insights regarding the impact of science and research and development are suggesting that the current key numbers and figures are giving a skewed view of the actual impact of research in the Netherlands; this actual impact is still difficult to measure. Another monitoring tool used to rate the Dutch university system is the comparison of the Dutch system to other research systems. The Dutch universities score well in international rankings and for policymakers, this outcome functions as a measure of accountability.

3.1.4 Summary: strengths and weaknesses

This case study covers the different components of the Dutch funding system. The different components are summarised in bullet points below.

Background:

- The Netherlands has 13 academic universities, which overall perform well.
- Before the 1980s the universities had close ties with the government.
- After 1985 the governance and funding of the universities has been done according to ideas of steering from distance.
- Around the turn of the century Dutch universities were truly independent.

Funding streams:

- In the Netherlands the government funds universities through two streams:
 - the first stream is structural funding based on the number of graduates, PhDs and students
 - the second stream is tender-based funding as distributed through NWO (and similar smaller funding agencies, like ZONMW).
- There is a third stream of funding that comes from private and non-profit organisations.
- There is a fourth stream of funding that comes from tuition fees.

Performance agreements:

- From 2011 onwards, the Dutch government explored performance agreements.

⁵¹ https://www.vsnunl.nl/en_GB/sep-eng.html

- The first results were positive; the performance agreements were designed to stimulate valorisation, collaboration and start-ups.
- There is no decision made yet considering the future of performance agreements.

Monitoring and quality assurance:

- Fiscal and qualitative reporting.
- International reputation is an informal measurement tool and indicator of the research and education level.

Conclusions: strengths and weaknesses of the Dutch higher education system

The Netherlands has one of the most competitive and structured education systems of the world. This system has been carefully built up during the last four decades. The Dutch funding system has been changed and modified with the aim to maintain and improve international competitiveness and the quality of the Dutch universities. The policies underpinning this include performance agreements, reshaping of the research landscape and construction of the so called binding study counselling.

The changes of the university funding had the aim to gradually connect the research done at the universities with the needs of the international most competitive parts of the Dutch economy. These changes were adapted by universities in such way that they fitted best with their own demands and expectations. The volume of government funding is apparently enough for Dutch universities to remain competitive in an international perspective.

The Dutch monitoring system is organised in an efficient and effective way. A positive feature of the monitoring system is the collaboration with the Flemish region in Belgium. This collaboration, and other international collaboration, can be seen as an indicator as well as a driver of quality of the Dutch universities.

The funding allocated to each university varies from year to year. The funding a university receives is based on the number of students attracted and the number of degrees awarded. This makes universities vulnerable for fluctuations in student numbers and the number of students that successfully graduate each year. This weakness has the negative effect that students are under an increased and unnecessary performance pressure and that the universities are competing in attracting the highest quantity of students.

Even though the annual stream of funding is relatively constant the amount of funding a university receives is uncertain due to the performance agreements and the fluctuations in student numbers. The fluctuations however also result in the universities being a bit hesitant to enter into new and potentially costly long-term research areas.

A general complaint among Dutch researchers is that since the reforms of the funding system, researchers spend more time on writing research proposals and spend less time on doing actual research. The Rathenau Institute and the KNAW confirm this and indicate that the increased private funding is a potential threat to Dutch research.

The performance agreements were too much top-down orchestrated. Therefore, the higher education institutions were promised to get more influence on the composition of the performance agreements in the near future. From a quantitative perspective the performance agreements were successful. From a qualitative perspective the performance agreements should be revised before being put into use again.

3.2 Finansieringssystemet för offentliga universitet och högskolor i Norge

3.2.1 Inledning

Föreliggande fallstudie belyser hur det offentliga finansieringssystemet för universitet och högskolor i Norge ser ut och fungerar. Studien tar upp huvudpunkterna i det norska finansieringssystemet och diskuterar dess främsta styrkor likaväl som de svårigheter som systemet kan medföra. Det norska högre utbildningssystemet kan delas in i universitet (8), statliga högskolor (8), vetenskapliga högskolor (5), konsthögskolor och privata högskolor (varav 17 tar emot någon form av statligt stöd).⁵²

Fallstudien baseras på följande informationskällor:

- Offentliga dokument från Kunnskapsdepartementet.
- Dokumentstudier av individuella universitet.
- Intervjuer med personer på centrala förvaltningen vid NTNU (Norwegian University of Science and Technology).
- Intervju med en kontaktperson på Kunnskapsdepartementet.

Bakgrund

Det statliga anslaget till universitet och högskolor i Norge utgörs av ett samlat ramanslag för forskning och utbildning. Det högre utbildningssystemet är i princip ett sammanhållet system, där universitet och högskolor regleras i samma lag⁵³ och de offentliga lärosätena utgör enskilda myndigheter. Trenden i Norge är och har under en längre tid varit att slå samman mindre lärosäten med större i syfte att skapa en mindre fragmenterad universitets- och högskolesektor med en mer målinriktad användning av resurser för forskning och utbildning.⁵⁴ Sammanslagningarna har skett i vågor, först mellan regionala högskolor 1994, då antalet högskolor reducerades från ett hundratal till 25 statliga högskolor.⁵⁵ Under 2016 och 2017 har sammanslagningarna av universitet och högskolor fortsatt, mot bakgrund av den strukturreform av universitets- och högskolesektorn som infördes 2015.⁵⁶ Förhoppningen med reformen är att koncentrerat av sektorn ska stärka de enskilda lärosätena samt skapa en större kritisk massa och högre effektivitet.

⁵² <https://www.regjeringen.no/no/dep/kd/org/etater-og-virksomheter/underliggende-etater/statlige-universiteter-og-hoyskoler/id434505/>

⁵³ Universitets- og høyskoleloven Lov om universiteter og høyskoler av 1. april 2005 nr. 15

⁵⁴ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-kd-20172018/id2574778/sec1>

⁵⁵ OECD Reviews of Innovation Policy NORWAY 2017; http://www.umb.no/statisk/fusjonsprosessen/dokumenter/the_merger.pdf

⁵⁶ Meld. St. 18 (2014–2015) *Konsentrasjon for kvalitet. Strukturreform i universitets- og høyskolesektoren*: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-18-2014-2015/id2402377/>

Tabell 3. Sammanslagningar av norska universitet och högskolor som genomförts under 2016 och 2017.

Sammanslagningar 2016	
University of Tromsø	UiT - The Arctic University of Norway
Harstad University College	
Narvik University College	
University of Nordland	Nord University
Nesna University College	
Nord-Trøndelag University College	
Norwegian University of Science and Technology	Norwegian University of Science and Technology (NTNU)
Sør-Trøndelag University College	
Gjøvik University College	
Ålesund University College	
Buskerud and Vestfold University College	University College of Southeast Norway
Telemark University College	
Diakonhjemmet University College	VID Specialised University
School of Mission and Theology	
Haraldsplass Deaconess University College	
Betanien University College	
Sammanslagningar 2017	
University of Bergen	University of Bergen
Bergen Academy of Art and Design	
Bergen University College	Western Norway University of Applied Science
Sogn og Fjordane University College	
Stord/Haugesund University College	
Hedmark University College	Inland Norway University of Applied Science
Lillehammer University College	

Källa: Kunnskapsdepartementet.

Som ett resultat av de sammanslagningar som visas i tabell 3 har antalet offentliga lärosäten för högre utbildning reducerats från 33 till 21 lärosäten 2017. Trenden att slå samman lärosäten till större enheter fortsatte också under 2018, då Högskolan i Oslo och Akershus i januari blev till OsloMet – storbyuniversitetet (Oslo Metropolitan University).⁵⁷

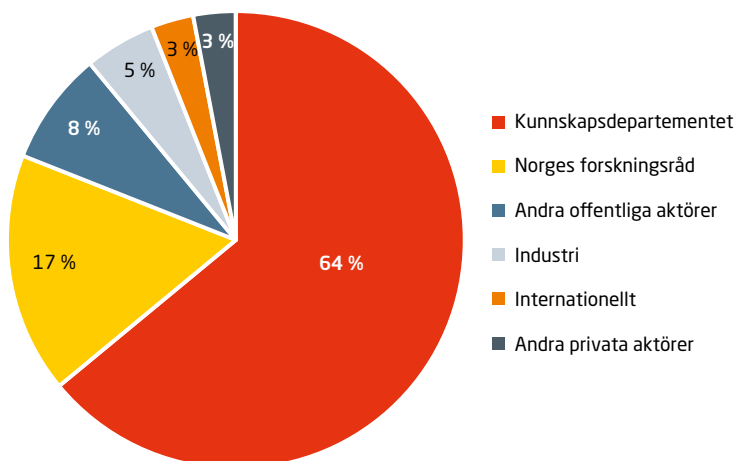
Finansieringssystemet

Finansieringssystemet i dess nuvarande form har funnits sedan instiftandet av universitets- och högskolelagen 2005.⁵⁸ Kombinerat med andra föreskrifter reglerar lagen lärosätenas autonomi och motiverar ramfinansieringen mot bakgrund av att det ger lärosätena ett strategiskt handlingsutrymme, där de själva får ansvar för att prioritera aktiviteter och områden i syfte att bidra till sektorsmålen och de egna verksamhetsmålen. Det är också upp till varje lärosäte att bestämma i vilken grad de utnyttjar övriga nationella medel för utbildning och forskning och huruvida det ska finnas kompletterande interna medel för att stötta upp egna strategier.⁵⁹ I vilken grad andra medel än den direkta finansieringen från departementet utnyttjas visas ackumulerat i figur 5.

⁵⁷ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/fra-33-til-21-statlige-universiteter-og-hoyskoler/id2515995/>

⁵⁸ Universitets- og høyskoleloven Lov om universiteter og høyskoler av 1. april 2005 nr. 15.

⁵⁹ Kunnskapsdepartementet: Orientering om forslag til statsbudsjettet 2018 for universitet og høyskolar.

Figur 5. Andel av universitets- och högskolesektorns totala intäkter.

Ramanslaget omfattar både ett långsiktigt basanslag och strategiska resultatbaserade medel. Basanslaget fastställs mot bakgrund av olika långsiktiga prioriteringar för respektive lärosäte, och det resultatbaserade anslaget fastställs i relation till de utbildnings- och forskningsresultat som respektive lärosäte presterat. Därav varierar förhållandet mellan basanslag och resultatbaserade anslag mellan lärosätena. Basanslaget syftar till att säkerställa stabil och långsiktig finansiering. Hur stort basanslag det enskilda lärosätet får beror på flera faktorer, däribland lärosätets vetenskapliga profil, bredd i ämnesutbudet, kostnad för drift och underhåll samt antal studieplatser.

De resultatbaserade anslag som departementet fördelar syftar till att stimulera bättre resultat i sektorn överlag, genom att skapa balans mellan lärosäten och olika vetenskapliga discipliner. Resultatbaserade anslag i finansieringssystemet återspeglar de resultat som ett enskilt lärosäte har uppnått, med avseende på de indikatorer som beslutats centralt. Anslaget är till för att få lärosätena att förbättra sina resultat, och de uppställda indikatorerna återspeglar därför resultatstyrning snarare än interventionsstyrning. Anslaget säger inget om hur departementet förväntar sig att lärosätet ska fördela medlen mellan utbildning och forskning. Det resultatbaserade anslaget ligger i linje med de strategiska medel som lärosätet tilldelats i det övergripande ramanslaget.⁶⁰

I samband med budgetpropositionen 2015 tog den norska regeringen fram övergripande långsiktiga mål för forskning och högre utbildning (2015–2024).⁶¹ Det finns också nationella styrningsparametrar på vissa resultatområden som har särskild betydelse för styrningen av sektorn. Styrningsparametrarna för sektorn fastslogs 2016 av departementet i dialog med universitet och högskolor och har inte reviderats sedan dess. En princip som ligger till grund för dessa är att dataunderlaget för alla parametrar ska finnas tillgängligt genom nationella databaser eller genom nationella undersökningar. Med undantag för antal studenter är alla parametrar uppsatta för att resultaten ska kunna jämföras över tid och mellan likvärdiga institutioner. Gällande antal studenter har departementet specificerat måltal för varje enskild utbildning på respektive institution. Några av styrningsparametrarna finns också med som indikatorer i finansieringssystemet.

⁶⁰ Kunnskapsdepartementet: Orientering om forslag til statsbudsjettet 2018 for universitet og høyskolar.

⁶¹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-kd-20172018/id2574778/sec1>

Varje lärosäte har till uppgift att utifrån sektorsmålen och de nationella styrningsparametrarna fastställa egna verksamhetsmål och styrningsparametrar som speglar lärosätets profil och utvecklingsstrategi. Verksamhetsmålen ska också bidra till att nå sektorsmålen. Statliga universitet och högskolor ska använda sig av mål- och resultatstyrning, med integrerad riskhanteringsstyrning, som grund för planering och uppföljning av verksamheten. Departementet har inte samma styrningsroll gentemot privata högskolor, men uppmanar dem att arbeta på samma sätt. År 2016 etablerade departementet en egen tillsynsenhet som granskar och kontrollerar privata högskolor som tar emot statsanslag. Enheten granskar att högskolorna uppfyller kraven som ställs i lag, föreskrift och regleringsbrev. Departementet har också ett årligt dialogmöte med privata högskolor som tar emot statligt anslag.⁶²

3.2.2 Detaljer kring finansieringen

De offentliga lärosätena i Norge leds av en styrelse, som är ansvarig för hanteringen av det övergripande ramanslaget och för att göra de nödvändiga prioriteringar som krävs för att uppnå de mål som ställs för sektorn.⁶³ Vanligtvis utgörs styrelsen av elva medlemmar och inkluderar akademisk personal, representanter för arbetstagare samt externa medlemmar. Utöver de ansvarsområden som nämnts svarar styrelsen också för studiemiljö, för att upprätthålla hög kvalitet på såväl forskning som utbildning samt för att planera budget och lärosätets interna organisationsstruktur.⁶⁴

Styrelsen är det högsta organet vid respektive offentligt lärosäte och står därmed ytterst ansvarig för samtliga beslut som fattas vid universitetet eller högskolan. Beslut kan dock tas av andra än styrelsen, men då enbart efter att beslutsansvaret delegerats av styrelsen.⁶⁵ Inom enskilda universitet och högskolor distribueras ramanslaget fritt mellan forskning och utbildning, samt mellan olika vetenskapliga discipliner. Modellen för hur anslaget fördelas inom enskilda lärosäten varierar dock och bland de mer etablerade institutionerna finns ofta en högre grad av systematik kring hur fördelningen sker.⁶⁶

Norges största universitet NTNU har sedan 2016 använt sig av en intern modell som benämns ramfördelningsmodellen. Modellen är utformad som en spegling av grundprincipen i det centrala finansieringssystemet, vilket innebär att varje enhet tilldelas en ramfördelning som sedan får fördelas fritt.⁶⁷ Flera andra universitet och högskolor använder sig av liknande interna budgetfördelningsmodeller, som bygger på Kunnskapsdepartementets modell.⁶⁸ Inför införandet av ramfördelningsmodellen genomförde NTNU en sammanställning och värdering av existerande interna fördelningsmodeller, som visas i tabell 4 nedan.

⁶² Kunnskapsdepartementet: Orientering om forslag til statsbudsjettet 2018 for universitet og høyskolar.

⁶³ Kunnskapsdepartementet: Orientering om forslag til statsbudsjettet 2018 for universitet og høyskolar.

⁶⁴ OECD Reviews of Innovation Policy NORWAY 2017.

⁶⁵ Universitets- og høyskoleloven Lov om universiteter og høyskoler av 1. april 2005 nr. 15.

⁶⁶ Intervju.

⁶⁷ Intervju.

⁶⁸ https://www.ntnu.no/documents/1262755726/1268954456/Notat1_Introduksjon_fordelingsmodeller_UiO_UiB_UiT_HiST_HiG_NTNU_og_fak.pdf/65629074-4bfb-49a1-b130-2eaa0648e120

Tabell 4. Intern budgetfordeling på ett urval norska universitet och högskolor.

	Resultat utdanning	Resultat forskning	Basis utdanning	Basis forskning og andre områder	Infrastruktur	Finansiering av fellestfunksjoner	Strategiske satsinger
UIO	KD-metodikk, men med nedskalerte satser.	Nedskalerte stykkpriser for KDs RBO.	Basiskomponent basert på antallet studieplasser.	Stykkpris for rekrutteringsstillinger og rundsum for toppforskningsentra.	Stykkpris arealer (internhusleie), bevilgning til internhusleie ved fakultetene gis i komponentene for kjernevirksomhet.	Justering av historiske rammer.	
UIB	KD-metodikk med fordeling iht avlagte studiepoeng. 75% av resultatmidlene videreføres til fakultetene; resterende går inn i finansieringsgrunnlaget av fellestiltak.	75% av resultatmidlene i KDs RBO tilfaller avdelingene i samsvar med modellen, mens resterende går inn i finansierings- grunnlaget for sentrale tjenester og infrastruktur.	Basiskomponenten tildelles i forhold til antallet studieplasser med vektning iht priskategoriene.	Studieplassfinansieringen inneholder basisbevilgning til forskning, men i tillegg inngår bevilgningsfinansierte rekrutteringsstillinger og en mindre fordeling til ordinært vitenskapelig utstyr i forskningskomponentens basisbevilgning.	Sentrale tjenester og infrastruktur finansieres dels gjennom resultatmidler.		
UIT	KD-metodikk, men med nedskalerte satser.		Justering av historiske tall. Rekrutteringsstillinger, vitenskapelig utstyr og formidling inngår i strategiske satsinger.		Egen internhusleiemodell, der fakultetene mottar bevilgning til betaling av internhusleie utenfor inntektsfordelingsmodellen.	Egen modul, resultat og basis	
HIST	KD-metodikk. Uavkortet til avdelingene.	3-årige faste enhetspriser for indikatorene.	Historisk bestemt. Justeres for endringer i studieplasser over statsbudsjettet (60% fagavd/40% felles).		Realbudsjetteres.	40% av basistildelingen.	
HiÅ	KD-metodikk, men iht plantall for budsjettåret. Avregnes mot reel produksjon når den er kjent. 80% tilfaller fagavdelingene. Modellen har innebygde insentiver for fellestfag.	Følger RBO fullt ut. 100% uttelling til fagavdelingene.	Tildeling til styrevedtatte studieplasser iht KD-satser fra strategisk tildeling. Noen avvik fra KDs pristabell. Lukkingssgapet i modellen salderes innenfor denne modulen.		Realbudsjetteres fullt ut. Egne moduler for fordeling av bevilgning til drift av laboratorier og investering i laboratoriestyrt.	20% av utdanningsresultat og 40% av basis.	3% av ramme fra KD settes av.
HiG	Følger KDs modell og satser. 90% av uttellingen tilfaller fagavd.	Følger RBO fullt ut. 100% uttelling til fagavdelingene.	Historisk bestemt. Justeres for endringer i studieplasser over statsbudsjettet (50% fagavd/50% felles).		Prosentfordeling fra andre moduler.	Prosentfordeling fra andre moduler.	10% av resultatkomponenten til utdanning.
Gamle NTNU	Satser for kontakttid og evalueringstid multipliseres med studiepoeng- produktjonen. Uttelling for ferdige masterkandidater basert på stykkpris.	Basert på KDs RBO, men med flere indikatorer. Satserne og vektningen mellom indikatorene er ulik fra KDs modell.	Basert på studieprogramnivå, utfra normerte tilbudte studiepoeng som tar høyde for størrelsen og bredden på studieprogrammet. Endres ikke ved endring i studieprogram- portefølja. Inneholder også tilskudd til infrastruktur.	Basis for forskning ligger fast og justeres for pris- og lønnskompensasjon. Fordeles ved vektning av undervisningstimer av vit.stillinger fra utdanning og en andel av faktisk ansatte lørtestillinger. Inneholder også tilskudd til infrastruktur. NTNU har også basis-komponent for "Spesielle oppgaver".	Egen internhusleiemodell, der fakultetene mottar bevilgning til betaling av internhusleie utenfor inntektsfordelingsmodellen.	Holdes utenfor inntektsfordelingsmodellen.	5% av KD-tildeling dettes av og fordeles utenfor modellen.

Källa: NTNU - Ny rammefordelingsmodell (RFM). Underlagsnotat 1. Kort introduksjon til eksisterende fordelingsmodeller.

Resultatbaserade komponenter

Anslaget har prestations- och resultatbaserade komponenter som beslutats centralt. Den resultatbaserade finansieringen till universitet och högskolor är beroende av vad det enskilda lärosätet har uppnått i förhållande till åtta kvantitativa indikatorer:

- Antal högskolepoäng.
- Antal utbytesstudenter, inklusive Erasmus+-studenter.
- Antal utexaminerade kandidater.
- Antal doktorander.
- Medel från EU.
- Medel från Norges forskningsråd och regionala forskningsfonder.
- Intäkter från bidrags- och uppdragsaktiviteter (BOA).
- Vetenskaplig publicering.

De första fyra indikatorerna som listas ovan har öppen budgetram, medan de fyra sista har låst budgetram. För indikatorer med öppen ram får lärosätet utdelning baserat på sina egna resultat, oberoende av resultat från övriga lärosäten. Det innebär att ett lärosäte får mer finansiering om det har en ökning i antal studiepoäng, utexaminerade kandidater, doktorander och utbytesstudenter. På motsvarande sätt får lärosätet reducerat anslag om det har en minskning inom dessa indikatorer. Indikatorer för vetenskaplig publicering, medel från EU, Norges forskningsråd och regionala forskningsfonden samt BOA-intäkterna har en sluten budgetram för sektorn och beräknas som en resultatbaserad omfördelning (RBO) mellan lärosätena. Det innebär att anslaget för det enskilda lärosätet kommer bero på lärosätets egna resultat jämfört med övriga lärosätens resultat. Eftersom den totala mängden medel som fördelas har en fast ram och resultaten för sektorn som helhet varierar från år till år, varierar också kursen per indikator från år till år.⁶⁹

Indikatorerna för antalet högskolepoäng, in- och utresande utbytesstudenter, utexaminerade kandidater och doktorander kategoriseras som resultatkomponenter för utbildning. Dessa komponenter syftar till att premiera lärosäten som erbjuder (och levererar) utbildning av hög kvalitet och som får studenterna att lyckas med sina studier. Samtidigt syftar dessa medel till att möjliggöra för lärosäten att snabbare ställa om sin kapacitet genom att anpassa studieprogrammen i linje med studenternas önskemål och samhällets kompetensbehov. Incitamentet ska också stimulera ökat internationellt studentutbyte. Gällande antal högskolepoäng beräknas anslaget på grundval av förändringen i antalet studenter som läser 60 högskolepoäng, vilket motsvarar två terminer heltidsstudier. Det vill säga om lärosätet lyckats få studenter att studera motsvarande två terminer heltidsstudier mer jämfört med tidigare år, kommer det resultatbaserade anslaget att öka. För att incitamentet ska vara ungefär lika oavsett ämne är utbildningarna uppdelade i sex kategorier (A–F) med index som speglar olika grad av undervisnings- och materialintensitet. Anslaget motsvarar 40 procent av indexet för den aktuella kategorin. Anslaget för utbytesstudenter beräknas på grundval av förändringen i antal återvändande studenter och utbytesstudenter (som studerar i Norge i minst tre månader) och motsvarar en fast summa per student.

⁶⁹ Kunnskapsdepartementet: Orientering om forslag til statsbudsjettet 2018 for universitet og høyskolar.

Övriga indikatorer kategoriseras som forskningsincitament, som syftar till att stimulera ökad forskningsaktivitet och till att omfördela resurser till lärosäten med forskningsmiljöer som uppnår goda resultat. Lärosätena får en del av det resultatbaserade anslaget baserat på medel som de mottar från EU, för att stimulera universitet och högskolor att konkurrera på den europeiska forskningsarenan. Den del av det resultatbaserade anslaget som bygger på medel från Norges forskningsråd och de regionala forskningsfonderna syftar till att skärpa den nationella konkurrensen om forskningsfinansiering och stimulera universitet och högskolor till forskning av hög kvalitet och relevans.

Indikatorn för vetenskaplig publicering syftar till att stimulera mer publicering och ökad kvalitet på det som publiceras. Indikatorn har två nivåer, där vetenskaplig publicering i högt ansedda kanaler ger högre utdelning än annan publicering. Böcker ger högre utdelning än artiklar, och bidraget korrigeras också för antal författare per publikation. Universitets- och högskolerådet (UHR) ansvarar för förvaltning och utveckling av publiceringssystemet.

Utvecklingsavtal

2017 etablerades så kallade utvecklingsavtal, som en del av regleringsbrevet, med fem lärosäten. Dessa utökas med ytterligare fem under 2018.⁷⁰ Avtalen syftar till att bidra till den vetenskapliga utvecklingen vid lärosätet och vara till stöd för styrningen. Innehållet i avtalen utarbetas på initiativ från lärosätet, men departementet kan också ta initiativ till att särskilda ärenden diskuteras. En förutsättning är att lärosäte och departement är eniga om innehållet i avtalet. Utvecklingsavtalen ska fungera som ett instrument för nationell koordinering på frivillig basis. Departementet siktar på att avtalen ska vara gällande i 3–4 år och att samtliga universitet och statliga högskolor ska ha utvecklingsavtal från och med 2019.

Anledningen till försöken med utvecklingsavtal var att skapa diversifiering inom utbildningssektorn, som är och under längre tid har varit styrd av en och samma målstruktur. Den gemensamma målstrukturen innebär att samtliga (offentliga?) universitet och högskolor förhållit sig till samma mål och indikatorer, vilket har lett till att de i viss utsträckning mer och mer börjat likna varandra. Målet med utvecklingsavtalen är att lärosäten ska kunna skapa en profil och därmed få till en arbetsdelning inom sektorn (alla lärosäten ska inte behöva erbjuda allt). En beståndsdel av avtalen är därmed också att de kan innebära en viss fördel för de lärosäten som ingått avtal.⁷¹

3.2.3 Detaljer kring uppföljning och utvärdering

Ansvarigt departement använder styrningsdialog för att följa upp lärosätenas mål- och resultatuppfyllnad med hänseende på hela ramanslaget. Dessutom har Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) och Norges forskningsråd särskilda uppgifter knutna till kvalitetsutveckling inom området. Styrningsdialogen mellan departementet och lärosätena består av följande huvudaktiviteter: reglerings- och tilläggsbrev från departementet, årsrapport från lärosätena, styrnings- eller dialogmöte och skriftlig återrapportering.⁷²

⁷⁰ Norwegian University of Science and Technology, University of Oslo, University of Stavanger, University College of Southeast Norway, Østfold University College, Nord University, Arctic University of Norway, Western Norway University of Applied Sciences, University of Bergen och Inland Norway University of Applied Sciences.

⁷¹ Intervju.

⁷² Kunnskapsdepartementet: Orientering om forslag til statsbudsjettet 2018 for universitet og høyskolar.

Kunnskapsdepartementet är ansvarigt gentemot Stortinget för att lämna korrekt information som underlag för de årliga budgetbesluten. Universitet och högskolor rapporterar till departementet, som sedan sammanställer ett underlag inför Stortingets budgetförhandling. Otillräcklig eller inkorrekt rapportering från lärosätena kan resultera i ett reducerat resultatbaserat anslag. Det är upp till varje lärosäte att säkerställa att de data som rapporteras till departementet är kvalitetssäkrade, korrekta och levererade i tid.⁷³

Det finns en gemensam mall för åiterrapportering som samtliga universitet och högskolor som erhåller statliga medel ska använda sig av. Mallen inkluderar krav på innehåll om årets genomförda aktiviteter och uppnådda resultat, verksamhetens styrning och kontroll, framtidsutblick och bokslut. Utöver den information som lämnas i respektive lärosätes årsrapportering, följer departementet inte upp hur anslaget har fördelats mellan olika aktiviteter och vetenskapliga discipliner. De kvalitetssäkringsrutiner som finns på plats från departementets sida gällande finansieringen är uppföljning i relation till de fyra nationella sektorsmålen:

- Sektorsmål 1: Kvalitet i utbildning och forskning.
- Sektorsmål 2: Forskning och utbildning för välfärd, värdeskapande och omställning.
- Sektorsmål 3: God tillgång till utbildning.
- Sektorsmål 4: Högskolesektor och forskningssystem som är effektiva, mångsidiga och solida.

Konkret sker uppföljningen av dessa sektorsmål utifrån de tillhörande styrningsparametrarna. Departementet följer följaktligen enbart upp verksamheterna mot bakgrund av uppvisade resultat i enlighet med nämnda parametrar, vilket visar på en utpräglad resultatstyrning från central nivå.⁷⁴

3.2.4 Sammanfattning: styrkor och svagheter

Den statliga finansieringen av universitet och högskolor i Norge regleras i samma lag och har varit på plats sedan 2005. Finansieringssystemet ser ut på det sätt att varje statligt lärosäte i det årliga regleringsbrevet tilldelas ett ramanslag, bestående av ett basanslag och ett resultatbaserat anslag. Varje lärosäte bestämmer sedan själva hur de erhållna medlen ska fördelas internt. Det finns olika modeller för hur denna interna fördelning sker, men vid varje lärosäte är det styrelsen som har det övergripande ansvaret för att förvalta anslaget.

Det resultatbaserade anslaget beräknas på åtta indikatorer, som är lika för alla statliga lärosäten. Indikatorerna i sig och hur de beräknas har varit desamma för åren 2016, 2017 och 2018. Under 2017 etablerades även försök med så kallade utvecklingsavtal, som syftar till att bidra till respektive lärosätes vetenskapliga utveckling under en period på tre–fyra år. I skrivande stund har tio statliga lärosäten utvecklat avtal i samråd med departementet och 2019 förväntas samtliga statliga universitet och högskolor omfattas av utvecklingsavtalen.

⁷³ Kunnskapsdepartementet: Orientering om forslaget till statsbudsjettet 2018 för universitet og høyskolar.

⁷⁴ Intervju.

Orsaken till att finansieringssystemet ser ut som det gör i Norge (och har gjort de senaste åren) är att man i Norge ser positivt på att styrningen ligger så nära utföraren som möjligt.⁷⁵ Det skapar ett större handlingsutrymme för professionerna och skapar förutsättningar för att detaljbeslut fattas av de som faktiskt har detaljkunskap, något som departementet inte nödvändigtvis har, exempelvis om hur man bör prioritera medel inom olika vetenskapliga discipliner på olika universitet. Lärosätena hålls i stället ansvariga genom resultatstyrning från departementets sida, det vill säga vad de har presterat i relation till uppställda ramar.

Fördelarna med det finansieringssystem som finns i Norge kan i mångt och mycket sammanfattas med orden autonomi och handlingsutrymme. Det tilldelade ramanslaget som respektive lärosäte får fördela fritt mellan utbildning och forskning lämnar relativt fria tyglar för universitet och högskolor att göra de prioriteringar som bedöms mest lämpliga. Det innebär – i kombination med det faktum att departementet sedan enbart följer upp resultaten i enlighet med beslutade styrningsparametrar – att det utöver resultatstyrningen också finns en hög grad av tillitsstyrning inbakad i systemet. Besluten om den mer detaljerade fördelningen av anslag tas av eller nära de personer som sedan utför det operativa arbetet på lärosätet. Detta ger en möjlighet för respektive lärosäte att profilera sig och marknadsföra unika utbildningar och forskningsmöjligheter, vilket är särskilt gynnsamt för mindre lärosäten. Samtidigt förutsätter detta att det inom varje universitet och högskola finns en fungerande organisation och administration, för att anslaget ska användas så ändamålsenligt som möjligt.

Systemet förutsätter följaktligen att ambitionen finns hos utföraren av verksamheten, vilket ger en hög grad av handlingsutrymme men också skapar risk för att viss personbundenhet kan uppstå. Nuvarande system har förvisso varit i bruk under en längre tid, men det utesluter inte att de personer som idag beslutar om den interna fördelningen av anslaget vid respektive lärosäte är samma individer som gjort det sedan införandet av aktuellt finansieringssystem. Det skulle i så fall innebära att det inte fullt ut går att avgöra i vilken mån systemet implementerats framgångsrikt, då det lika fullt kan vara ett tecken på lyckad anpassningsförmåga hos ett fåtal individer. Med det inte sagt att det senare nödvändigtvis skulle vara något negativt, utan snarare att det vittnar om att institutionalisering av systemet ännu inte skett fullt ut.

Som påtalats ovan kan det argumenteras för att departementets styrningsdialog är en styrka i finansieringssystemet, eftersom det gynnar lärosätenas självbestämmanderätt. Vad som dock också bör nämnas i detta sammanhang är att detta sätt att styra också kan verka hämmande för prioriteringar och satsningar. Som med all metod där kvantitativa indikatorer utarbetats i syfte att mäta kvalitativa målsättningar finns en överhängande risk för validitetsproblem. Mäter vi verkligen kvalitet på utbildning när vi beräknar andelen studenter som genomför studier på utsatt tid? Vad kan vi egentligen säga om forskningsresultatens inverkan på samhället genom att mäta lärosätets årliga intäkter från Norges forskningsråd? Det kan hända att det som faktiskt belönas inte ligger i linje med det kvalitetsarbete som lärosätena själva, utifrån sin professionella bedömning, skulle förespråka.

⁷⁵ Intervju

Sedan nuvarande finansieringssystem upprättades har det inte förekommit någon direkt debatt eller diskussion om det, utan såväl lärosäten som departement har varit positivt inställda till hur det har fungerat. För ett par år sedan genomfördes en genomgång av systemet, men berörda parter var fortfarande på det stora hela nöjda och endast några få justeringar gjordes.⁷⁶ Baserat på detta och det faktum att finansieringssystemet varit i kraft under förhållandevis lång tid, tycks systemets potentiella svagheter vägas upp av de styrkor som upplevts av såväl departement som lärosäten.

3.3 The funding system of public universities in Austria

3.3.1 Background to the case

This case study is about the public funding system of the 21 Austrian public universities according to the University Act of 2002.⁷⁷ These universities are the backbone of both the science system and the tertiary education in Austria. They play key roles as research performers in basic as well as applied science, and they offer the full range of tertiary education. In 2017, 77% of all students in tertiary education were enrolled in one of the 21 public universities⁷⁸ and these universities employed 33% of all R&D employees in Austria⁷⁹, and no less than 88% of R&D employees in the higher education sector.⁸⁰

Although growing, other institutions in the Austrian higher education system are comparably small and have different roles. These other players include 21 universities of applied sciences (Fachhochschulen),⁸¹ 14 university colleges of teacher training,⁸² and 13 private universities.⁸³ Moreover, the University of Continuing Education Krems is also a public university but for postgraduate education only, and the Austrian Academy of Science and the Institute of Science and Technology Austria are research institutes specialised in doctoral and post-doctoral training. These institutions will not be considered in this case study.

One key characteristic of the Austrian public university system is its heterogeneity: The 21 public universities differ widely in age, number of students, and size of global budget. Moreover, many of them are strongly specialised and cover a relatively narrow range of subjects. The following table illustrates the key dimensions; the table is sorted by size of “global budget”, i.e. the public institutional funding:

⁷⁶ Intervju

⁷⁷ A list of all 21 universities is available here: <https://bmbwf.gv.at/wissenschaft-hochschulen/universitaeten/gesamtuebersicht-universitaeten/> (currently in German only)

⁷⁸ Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft (2017), Statistisches Taschenbuch 2017, Table 2.1

⁷⁹ Ibid. Table 7.8

⁸⁰ In fact, if a randomly selected Austrian says “the Austrian universities” s/he typically refers to the 21 Austrian public universities.

⁸¹ A list of institutions is available here: <http://www.fhk.ac.at/index.php?id=151&L=0>

⁸² A list of institutions is available here: <https://www.bmbwf.gv.at/schulen/ph/index.html>

⁸³ A list of institutions is available here: <https://oepuk.ac.at/privatuniversita%cc%88ten-im-u%cc%88berblick/>

Table 5. Austrian public universities: Overview of size and main specialisations.

University	Specialisation	Global budget 2013–2015 (million euro)	Number of students (as of 28 Feb. 2017)
University of Vienna	General (wide range of subjects) ⁸⁴	1,122	93,628
Medical University of Vienna	Medicine (human)	949	7,915
Vienna University of Technology	Technology (wide range of subjects)	652	29,341
University of Innsbruck	General (wide range of subject) ⁸⁴	566	28,278
University of Graz	General (wide range of subjects) ⁸⁴	502	31,347
Graz University of Technology	Technology (wide range of subjects)	379	16,436
University of Salzburg	General (limited range of subjects)	336	17,969
Medical University of Graz	Medicine (human)	331	4,346
University of Natural Resources and Life Sciences Vienna	Technology (natural resources and related fields)	325	12,509
Medical University of Innsbruck	Medicine (human)	319	3,134
Vienna University of Economics and Business	Economics	318	23,759
University of Linz	General (limited range of subjects)	315	20,544
University of Veterinary Medicine Vienna	Medicine (veterinary)	271	2,404
University of Music and Performing Arts Vienna	Arts (performing)	260	3,026
University of Klagenfurt	General (limited range of subjects)	160	11,553
Mozarteum University Salzburg	Arts (performing)	142	1,804
University of Music and Performing Arts Vienna Graz	Arts (performing)	139	2,272
Montanuniversität Leoben	Technology (mineral resources, mining, metallurgy and related fields)	136	4,032
University of Applied Arts Vienna	Arts	105	1,684
Academy of Fine Arts Vienna	Arts	82	1,494
University of Art and Design Linz	Arts	57	1,420
Total		7,466	318,895

Source: Federal Ministry of Science and Education; categorisation by the author.

In terms of budgeting, the different specialisations of the universities imply very different cost structures because teaching and research require different resources,⁸⁵ both in terms of human resources, and infrastructure. Moreover, the universities have very different options for regulating access to the studies they offer: While Universities of the Arts are entitled to select their students individually according to each applicant's personal qualification, access to most other subjects has traditionally been open to any person with a university entrance diploma ("Matura"); only during the past decade, a patchwork of differently structured regulations has been implemented to come to grips with overrun studies. This system has come under debate, and at the time of this study, a substantial reform of the University Act 2002 is on its way (see "outlook" in chapter 3.3.4).

⁸⁴ The former medical faculty became an independent medical university in 2004.

⁸⁵ And the advancement and appreciation of the arts in the case of the six Universities of the Arts.

This case study is based on the following sources of information:

- Reports and data retrieved from the comprehensive information system about Austrian public universities, *uni:data*.⁸⁶ The key sources are the triannual Austrian University Report and the monitoring data reported by the universities.
- Desk research at the level of individual universities.
- Targeted requests for information or verification to several experts at the Ministry in charge.
- The expertise of the author, who has been analysing specificities of the Austrian university (funding) system repeatedly over more than 15 years.

The present governance and funding system for the Austrian public universities is based on the University Act 2002 which became effective on 1 January 2004.⁸⁷ The purpose of the University Act 2002 was to introduce a new mode of governance for the Austrian public universities, which provided more autonomy to these universities, based on performance contracts. The University Act 2002 applies the principles of New Public Management with its premises of increased autonomy, output orientation and performance-based funding, and it bases public institutional funding for the universities on three-year global budgets (block grants) comprising performance agreements and formula-based funding components based on pre-defined performance indicators.⁸⁸

With the University Act 2002, the public universities were transformed fundamentally. They became legal entities under public law (previously they had been federal establishments) and were divested from the federal administrative system. Before the University Act 2002, public universities were part of the ministry, the Rector had representative functions only, and the administration (employment, recruitment of professors, financial administration etc.) was undertaken by the ministry. Consequently, the universities had to build up expertise and institutional structures, e.g. for finance, human resources, and quality management. The University Act 2002 also strengthened the role and the competences of the Rector and Rectorate considerably. Moreover, the Universities Act 2002 established three autonomous medical universities in Vienna, Graz and Innsbruck out of the former medical faculties.

Existing problems of the university system such as lack of performance orientation, lack of separation between political-strategic and academic-operative leadership and lack of international competitiveness were supposed to be solved by the implementation of the University Act 2002. A major aim was to strengthen the research activities and research profile of the Austrian public universities. It was expected that more strategically governed universities should be able to specialise and use synergies within and with other universities, and hence improve their research performance. Another issue addressed by the new law was that research activities and study programmes offered were only partly in line with the needs of society and the economy. Therefore, universities regularly have to devise development plans which define their strategies and priorities for their future development.

⁸⁶ <http://www.bmbwf.gv.at/unidata> or <https://oravm13.noc-science.at/apex/f?p=103:36>

⁸⁷ Federal Act on the Organisation of Universities and their Studies. The University Act has been amended several times since. The present version is available in English: https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/ErV/ERV_2002_1_120/ERV_2002_1_120.pdf

⁸⁸ The University of Continuing Education Krems, the Academy of Science, and the Institute of Science and Technology Austria have similar systems on an individual basis, as each is the only one of a kind.

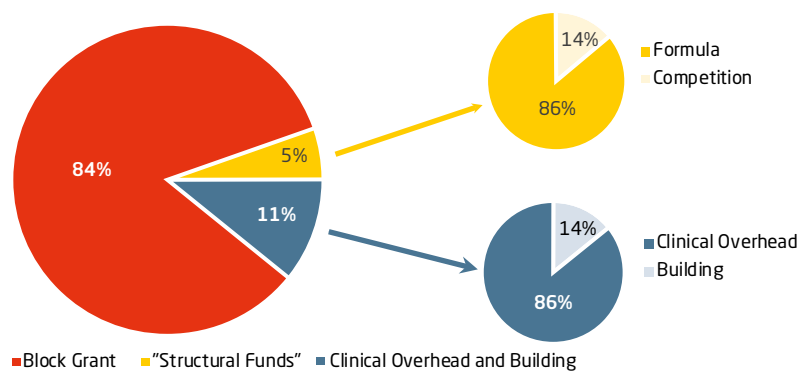
Institutional state funding for the public universities comprises several “pots”: Performance agreements (referred to as “basic budget”) and a (much smaller) indicator-based formula funding component, currently referred to as “structural funds for the higher education area”, are used to allocate the General University Funds to the 21 public universities. This is normally referred to as the “global budget” and it is the core of this institutional funding system.

In addition, dedicated funds are available and allocated directly to individual universities, namely (i) for additional clinical overhead, i.e. specific additional costs arising at the university hospitals of the medical universities, and (ii) for new buildings and the refurbishment of existing buildings. These funds are budgeted separately according to the needs and a long-term plan, and they are governed through the performance agreements as parts of the global budget of the universities concerned.

On average, the institutional public funding accounts for nearly 80% of the Austrian public universities income; the remaining funds⁸⁹ are mainly income from grants⁹⁰ and contracts.⁹¹

The following figure illustrates the different components of institutional state funding and their shares at the aggregate level of the 21 public universities. As can be seen, the performance agreement, which governs the block grant, is the core element of the funding system. A combination of block grant and indicator-based formula funding has been in place since the implementation of the University Act 2002. The indicator-based component has been reformed several times since (see next chapter).

Figure 6. Shares of the components of institutional funding for public universities in Austria (2013–2015).



Source: Bundesministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Forschung, Universitätsbericht 2014.

Nevertheless, the total amount of institutional funding allocated to each university is very much determined by history. There are rules in the University Act 2002 restricting the possible size of budget cuts for individual universities annually and between funding periods, i.e. the entire funding system for the public universities is geared towards stability and continuity.

⁸⁹ These shares vary greatly among universities, from 1% to 37% (2016), depending mainly on their specialisation, the importance of research vs. teaching, and their different access to third-party funding.

⁹⁰ The most important sources are the Austrian Science Fund, the Austrian Research Promotion Agency, and the European Framework Programmes for RTD.

⁹¹ Other, smaller sources include private donations, fees for post-graduate courses, tuition fees etc.

As mentioned above, a reform of the University Act 2002 is on its way at the time of this study. It will introduce a new system of allocating the funds strongly linked to the number of active students, in combination with new options for access regulations (see “outlook” in chapter 3.3.4). However, performance contracts will remain the key governance instrument.

3.3.2 Details regarding the funding

Distribution within universities

According to the University Act 2002, *“the universities shall be free, within the limits of their tasks and the performance agreements, to use their global budgets as they see fit.”*⁹²

This refers to the global budget, i.e. the basic budget through the performance agreement and the “structural funds for the higher education area” – these are allocated as a block grant. The money allocated for additional clinical overhead, for building and refurbishment, and for the competitive share of the “structural funds for the higher education area” are earmarked for their respective purposes. The same holds for income from grants and contracts.

No data are available regarding the internal allocation of the block grant parts of funding to the different tasks of the universities, especially teaching and research. A large share of a university’s budget is generally spent on labour costs. Personnel statistics show that on average across the 21 public universities, 22% of employee full time equivalents are funded through research grants and contracts, and 80% of these are scientific staff. In other words, 28% of scientific staff are third-party funded, and these funds are often earmarked for specific research projects. It can therefore be assumed that the larger share of the block grant is used to cover the costs of teaching and administration, while substantial shares of research activities at Austrian public universities are paid for from grants and contracts.

Within each university, the rectorate is responsible for budgeting, accounting and reporting.⁹³ This includes the development of guidelines for financial management within the limits of the law, which have to be approved by the University Council. The rectorate reports to the University Council in an annual financial statement, who approves the report and forwards it to the minister in charge.

The universities publish their guidelines for financial management (“Richtlinien für die Gebarung”), which differ between universities. In general, the share of fixed costs (mainly for personnel, buildings, and research infrastructures) is high. Some universities use indicator-based systems to allocate (relatively small) shares of their budget internally; these systems typically include indicators related to publications and citations as well as income from grants, i.e. they focus on research-related indicators.⁹⁴

⁹² See University Act 2002 §12 Federal Funding of Universities; this quote: (6)

⁹³ See University Act 2002 §§15 and 16, “Financial Management” and “Accounting and Reporting”.

⁹⁴ Examples include the Medical Universities in Vienna and Innsbruck (<https://www.i-med.ac.at/qm/lom/>), or the University of Economics.

Performance-based funding components (formula funding)

As outlined above, the performance-based funding component has been changed repeatedly over time in its relative size and its composition. Both are laid down in a special decree for each funding period which also regulates the precise definition of each indicator. The following table provides an overview:

Table 6. The balance between performance agreement funding and formula funding (“global budget”) over time.

Funding period	Share of the public global budget allocated through...		Comment
	...performance agreement	...indicator-based funding (formula)	
2004–2006	Transitional global budget allocated on historical basis		Some of the indicator data needed for the first formula budget had yet to be collected.
2007–2009	80,0%	20,0%	Funding formula comprising 11 indicators for teaching, research, and societal objectives.
2010–2012	80,0%	20,0%	An evaluation proved this formula too complicated and thus without effect on decision making at universities.
2013–2015	94.8%	5.2%	A new system called “structural funds for the higher education area” replaced the previous formula.
2016–2018	92.1%	7.9%	The “structural funds” are continued with one indicator replaced and relative weights between indicators adapted.

Source: University Act 2002 and the respective formula budget decree in their applicable versions.

Since the funding period 2013–2015, the performance-based funding component is called “structural funds for the higher education area” and consists of two parts: A (larger) indicator-based part, and a (smaller) directly competitive part.⁹⁵ The competitive part is allocated through a competitive call for proposals for projects addressing structural deficits in cooperation with other universities.⁹⁶ These funds are earmarked (and not included in the table above).

The indicator-based part of the funding is allocated year-by-year ex-post upon delivery of the required indicator data and it is part of the block grant, i.e. it is not earmarked. Advance instalments are made based on data of the preceding year or period. Four indicators are taken into account and they reflect political targets for the development of public universities. The following table shows the indicators used in the past and the ongoing funding period and their relative weight compared to the other indicators.

⁹⁵ So far, the smaller part has accounted only approx. 1% of public institutional funding to the universities.

⁹⁶ Examples include the collaborative development of research infrastructure, or improvements in administration and teaching.

Table 7. Indicator-based funding component: Indicators, funding distributed, and shares per indicator.

Indicator	Funding period 2013–2015		Funding period 2016–2018	
	Amount of funding (euro) Share of indicator-based component	Comment	Amount of funding (euro) Share of indicator-based component	Comment
Actively performed studies ⁹⁷	270,000,000 69.8%	Weighted by field of study	450,000,000 69,0%	Weighted by field of study.
Graduates	45,000,000 11.6%	Weighted by field of study	60,000,000 9.2%	Weighted by field of study.
“Knowledge transfer”: Income from selected R&D grants and contracts	63,000,000 16.3%		112,500,000 17.2%	Eligible funding sources restricted to Austrian Science Fund (Weight: 2) and EU-Funding (Weight: 1).
Income from private donation	9,000,000 2.3%	Skewed indicator: 3 universities received 2/3 of donations	n.a.	Discontinued.
Participants in doctoral schools ⁹⁸	n.a.	Not in place	30,000,000 4.6%	New indicator; data had to be collected.
Total indicator-based funding	387,000,000 100%		652,500,000 100%	

Source: Decree regarding the Structural funds for the higher education area.

The “pot” of funding available for the indicator-based component is divided into sub-pots for each indicator according to the shares given in the table above. Indicator data for all universities are added up to a total. The data for active students and graduates are weighted, i.e. headcounts are multiplied by factors more or less related to the resource intensity of teaching in the subject of study.⁹⁹ The share of funding an individual university receives for each of these indicators depends on their share of the total for all universities.

The indicator “knowledge transfer” is entirely based on the income from grants and contracts universities receive from the Austrian Science Fund and the EU (mainly the Framework Programmes for RTD). This definition of the indicator “pushes” universities towards these funding schemes, especially towards the Austrian Science Fund with the weighting factor of 2 not only as a means of funding research but also as a means to safeguard quality, competitiveness, and relevance of research. However, both funding schemes are heavily oversubscribed already.

Performance agreements

Performance agreements are the cornerstone of the relationship between the Federal Government and the public universities.¹⁰⁰ They are contracts under public law and are concluded between the individual universities and the Federal Government, represented by the ministry in charge, on a three-year basis, i.e. the basic budget is established in advance for the three-year period. The present period 2016–2018 is the fourth period of performance agreements.

⁹⁷ Not “students”, because one student could pursue several studies actively.

⁹⁸ Overall, the majority of doctoral students is neither employed by the university nor participating in a structured programme like a doctoral school.

⁹⁹ For example: an active student in history counts 1, in engineering it counts 3, and in performing arts it counts 5.

¹⁰⁰ See University Act 2002 §13.

In the last year of each funding period, the performance agreements for the following period are prepared: The ministry supplies a template (of 50 or more pages) and each university writes a draft performance agreement according to this template and on the basis of its long-term development plan. These development plans are each university's strategic planning instrument and they have to be developed during the second year of each funding period for the following six years as a "rolling forecast". The preparation of the performance agreements is very resource intensive. The draft agreement is submitted to the ministry and is discussed in meetings between representatives of the ministry and the university, typically in meetings of 10–20 people.

The resulting performance agreement is very comprehensive and contains a lot of descriptive text. It is designed in such a way that it should cover all activities of the university, and it barely distinguishes between standard tasks on the one hand and larger objectives or strategic endeavours of larger importance on the other hand.¹⁰¹ In addition, the performance agreements contain performance indicators, some standardised, some individual; all these indicators have to be monitored and reported. However, apart from the formula funding, the (non-)achievement of targets so far has remained without substantial consequences for the allocation of funding or in decision making.¹⁰²

3.3.3 Details regarding monitoring and evaluation

Monitoring

Monitoring by the government is close and detailed. The universities have to submit several types of reports and datasets on an annual basis to the ministry in charge, most notably

- annual financial statements,
- annual intellectual capital reports ("Wissensbilanzen"), which contain a narrative part related to the performance agreement as well as a large set of (partly confidential) data,
- standardised datasets regarding students.

The particularities of these reports are regulated in specific decrees.¹⁰³ In addition, there are two annual so-called accompanying talks, where the university management and representatives from the ministry meet to discuss the state of affairs and to deal with deviations from the performance agreement. However, typically there are no negative consequences in case of deviation from plans, mainly because these plans lack clear priorities.

Quality assurance and evaluation

Quality assurance is the responsibility of the universities. According to the University Act 2002 (article 14), each university has to develop and implement its own quality management system in order to ensure quality. All tasks and the entire spectrum of a university's activities and services have to be evaluated regularly in accordance with relevant international standards. The planned evaluations have to be detailed in the

¹⁰¹ By way of illustration: The present performance agreements of the 21 public universities comprise more than 1.500 pages in A4 format – an encyclopaedic approach. The average number of pages is 74, ranging from 32 to 174 pages. All performance agreements and reports are published on the Unidata-Plattform (see footnote 86).

¹⁰² See also Österreichischer Wissenschaftsrat, Analyse der Leistungsvereinbarungen 2016–2018 und Empfehlungen, November 2016, http://www.wissenschaftsrat.ac.at/news/Endversion_Leistungsvereinbarungen%202016_2018.pdf (in German).

¹⁰³ The legal basis is available online: <https://oravm13.noc-science.at/apex/f?p=103:43> (in German).

performance agreements with the ministry. Moreover, the ministry is entitled to initiate evaluations if considered necessary.

3.3.4 Summary: strengths and weaknesses

In Austria, there are 21 public universities which are funded by the state, represented by the federal ministry in charge of higher education. The current governance and funding model is based on the University Act 2002 which meant a fundamental reform of the Austrian university system. From being parts of the ministry, universities were re-established as autonomous institutions, linked to their governing ministry through the law and 3-year performance agreements.

The 21 public universities receive – on average – nearly 80% of their income directly from the ministry, and some 20% from other sources, mainly from competitive research funding and contract research.

Direct public funding comprises two main components: Basic block-grant funding through a performance agreement and a – much smaller – performance-based funding component. The balance between these two funding components is defined for each three-year funding period. In the current period (2016–2018), the share of the performance-based funding of the total institutional funding available for the 21 public universities is approx. 8%, having risen from some 5.3% in the preceding funding period. In addition, dedicated funds are available and allocated directly to individual universities, especially for building purposes, and for covering the clinical cost at the university hospitals of the medical universities.

The basic budget is allocated as a block grant for three-year periods through a performance agreement. Despite a substantial planning and negotiation process, the amount of money allocated to each university is very much determined by history. The university management and representatives from the ministry meet regularly for so-called “accompanying talks” where the state of affairs is discussed and deviations from the performance agreement are dealt with.

The performance-based component has two parts: a (larger) indicator-based part, and a (much smaller) part allocated through a competitive call for proposals to collaborative projects addressing structural deficits. The indicators presently used for the formula-funding are (i) the number of active studies, (ii) the number of graduates, (iii) the amount of third-party funding received, and (iv) the number of doctoral students involved in a doctoral programme. The share of funding a university receives for each of these indicators equals their share of the total for all universities. Weighing factors are applied to account for the different cost structures of different fields of study.

The basic budget and the indicator-based funding is transferred as a block grant, i.e. it is not earmarked for specific purposes. There are rules restricting the possible size of budget cuts for individual universities between funding periods, which underline the high priority of stability in the Austrian public university governance.

Future outlook

The university funding system as well as the (non)-regulation of access to universities and the issue of overrun studies with problematic faculty to student ratio has been under debate throughout the past decade. A draft for a reformation of the University Act 2002 has been prepared by the previous government in 2017 and it was presented to the public on 31 January 2018 by the new Minister for Science and Education. The reform was approved by parliament on 28 February 2018.¹⁰⁴ The key objectives of the reform are to improve faculty to student ratios, and to increase the number and share of *actively* pursued studies among all studies enrolled.

The new funding system would fundamentally change the present system of budget allocation and access regulation. The cornerstones of the new system are:

- The public universities will – as in the past periods – receive block grants through 3-year performance agreements and within the limits of their tasks and the performance agreements, they will be free to use this block grant as they see fit.
- The total public institutional funding will be composed of three different “pillars”, i.e.
 - Teaching, mainly based on the weighted number of study places within each group of studies.
 - Research and development, and the advancement and appreciation of the arts respectively, mainly based on the full-time equivalent of people employed in relevant categories.
 - Infrastructure and strategic development, mainly comprising funding for building, additional clinical overhead, and for strategic measures.
- The teaching pillar and the research pillar will comprise competitive elements of allocation.
- Access to studies with particularly low faculty to student ratios will be regulated more strictly and in a larger number of subjects; universities will receive the right to introduce (under certain conditions) local access regulations for studies with critical faculty to student ratios.
- The federal budget for institutional funding will grow from EUR9.73b in the period 2016–2018 to EUR11.07b in the period 2019–2021.

The details of the new funding system will yet have to be designed, especially the balance between the pillars and the size of the competitive components.

3.3.5 Conclusions: strengths and weaknesses of the Austrian system

It is not easy to draw consistent conclusions about the Austrian institutional funding system for the public university system, especially regarding the formula component, which has been reformed at short intervals since the University Act 2002. No funding formula has been in place for more than two funding periods, which contrasts with the strong focus on stability in the Austrian university funding system, where the allocation of the basic funds is largely based on history, and cuts of the institutional funding of a university between years and between funding periods are limited by law.

¹⁰⁴ https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVI/NRSITZ/NRSITZ_00009/index.shtml#tab-Sitzungsverlauf

Moreover, several studies related to universities' tasks and performance made in recent years show that the situation and development of the different universities is very heterogeneous and certainly not only influenced by the design and governance of the public funding system as such but rather by decisions taken and solutions found at individual universities. However, performance agreements have been in place since 2004 and although no comprehensive evaluation has been undertaken, the following observations and conclusions can be made:

- **Setting:** The individual universities enjoy relatively high levels of autonomy;¹⁰⁵ individual universities make very different use of these possibilities. Despite criticism of the system as such the heterogeneity among universities also coins the “21 realities of the performance agreements”, and for nearly any challenge or problem, at least one “positive deviant” has already found a solution.
- **Duration:** A 3-year funding period in an academic setting leads to “institutional breathlessness”, as the last year of the period is already dedicated to the preparation of the next performance agreement. Moreover, it seems to be too short to systematically encourage the conception and implementation of ambitious projects for institutional development, although the “development of academic (i.e. institutional) profiles” is one of the services [sic!] to be provided by each university as defined in the University Act 2002.
- **Scope:** The performance agreements are mainly descriptive, dominated by micro-management approaches, and they barely distinguish between standard tasks and operations on the one hand, and strategic endeavours on the other. The standardised and increasingly detailed templates for their preparation seem to impel universities to “fill each box” and to present themselves as “all-in-one university” – as global players firmly embedded in the region, as doing world class basic research AND cooperating closely with local industry in development projects, all without neglecting teaching their students towards scientific excellence AND a profession. The difficulty is obvious: It is hard to attach less importance to any of these issues without being criticised by the ministry. Finally, the preparation of the performance agreements is an encyclopaedic and time-consuming process on both sides, and their negotiation dominated by rituals. Deviations result in little consequences.
- **Monitoring:** The monitoring system collects a large amount of data and therefore requires substantial resources. Most of the data are published online – quite unusual in the Austrian context. A wealth of information is collected and made available by the universities, but there are indications that this wealth is not sufficiently “exploited” towards a better understanding and governance at the federal level. On the other hand, it is hard to distinguish between information about normal operation and specific achievements, e.g. towards an agreed goal in the development of the institutional profile.
- **Consistency:** Institutional funding and national competitive research funding programmes are both governed at the federal level, but their interplay and its effects on the universities are not sufficiently observed or considered. For instance, the ministry of higher education has stressed the importance of competitive funding for research at universities, especially from programmes with strict selection procedures. At the same time, the budgets available for the Austrian Science Fund governed by the same ministry have not kept pace with the increasing number of applications received. Consequently, success rates have declined, and even high-quality proposals are rejected.

¹⁰⁵ See also European University Association: “University Autonomy in Europe III. Scorecard 2017”.

In combination, the strong focus on stability, the short funding periods and the strong tendency towards micro-management appears to discourage ambitious, achievable endeavours, both at the level of individual universities as well as at the system level. This includes a debate about what it means for a university to develop a recognisable institutional profile in the neighbourhood of 20 other universities, where co-operation or standardisation play equally important roles to safeguard the quality and performance of the university system as a whole.

From the author's perspective, it would be promising to pursue a different approach to the performance agreements: (i) Increase the funding period with one or two years, (ii) rely on the comprehensive law, the institutional stability, and a cleverly redesigned monitoring system for safeguarding daily operations and the related information flow, and (iii) focus on the fundamental issues for the development of the Austrian university system and each individual university in the (public) debate and in the governance between the ministry and the universities.

www.svensktnaringsliv.se

Storgatan 19, 114 82 Stockholm

Telefon 08-553 430 00