



# Dimensjonering av utdannings- tilbud i UH-sektoren i utvalgte land

Proba-rapport nr. 2024-22 , Prosjekt nr. 24090

ISSN: 1891-8093

AG/SEA, 20.12.2024

# Dimensjonering av utdanningstilbud i UH-sektoren i utvalgte land

Utarbeidet for HK-dir

# Forord

Oppdraget med rapporten er et avrop på en rammeavtale mellom HK-dir og Proba.

Audun Gleinsvik har gjort arbeidet med Saliha El-Amrani som kvalitetssikrer.

ISSN: 1891-8093

Oslo 20.12.2024



# Innhold:

1	INNLEDNING .....	1
2	METODE .....	1
3	UNIVERSITETENE -STYRING OG AUTONOMI .....	1
4	DANMARK.....	2
4.1	Innledning.....	2
4.2	Prækvalifikasjon av studieprogrammer.....	3
4.3	Finansiering.....	3
4.4	Dimensjoneringsavtalen og -reformen.....	3
4.5	Politisk forlik om utflytting av studieplasser.....	5
4.6	Reduksjon i studier på fremmedspråk .....	6
4.7	Nytt forlik om dimensjonering juni 2023 .....	7
5	FINLAND .....	8
5.1	Universitetssektoren.....	8
5.2	Framskrivning av kompetansebehov .....	9
5.3	Finansiering.....	13
5.4	Avtaler mellom universitetene og myndighetene.....	15
5.4.1	Avtale med Aalto universitet .....	15
5.4.2	Avtale med Oulu university of applied sciences .....	16
5.5	Vår vurdering.....	17
6	NEDERLAND .....	17
6.1	Akkreditering av studieprogrammer .....	18
6.2	Reduksjon i undervisning på fremmedspråk .....	18
6.3	Nye regler for adgangsbegrensning .....	19
6.4	Bruk av utviklingsplaner.....	19
6.5	Regionalt perspektiv .....	19
6.6	Finansieringsmodell .....	19
6.7	Vår vurdering.....	20
7	SAMMENLIGNING .....	20
7.1	Nye reformer med relevans for dimensjonering .....	20
7.2	Kobling til behov for arbeidskraft .....	21
7.3	Utenlandske studenter.....	21
7.4	Finansieringssystemet.....	22
7.5	Avtaler mellom hver UH-institusjon og myndighetene.....	23
7.6	Nasjonal styring versus autonomi.....	23
	REFERANSER .....	25



# 1 Innledning

Dette notatet beskriver tiltak myndighetene i utvalgte land har innført for å påvirke universitets- og høyskolesektorens (UH-sektorens) utforming og dimensjonering av sitt utdanningstilbud. I tillegg til ren beskrivelse av tiltakene, har vi også sammenlignet disse på tvers av landene og drøfter sammenhengen mellom rammebetingelsene, målene og tiltakene.

Kartleggingen er gjennomført på oppdrag fra Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir).

HK-dir har valgt ut landene vi har sett på: Danmark, Finland og Nederland.

# 2 Metode

Rapporten er basert på dokumentstudier og intervjuer. Vi har studert dokumenter fra internasjonale organisasjoner (OECD, EU og The European University Association (EUA)) om styring og finansiering av UH-sektoren. Videre har vi funnet ulike typer dokumenter som beskriver det enkelte lands nasjonale styring av UH-sektorens utdanningstilbud. Kildene omtales under det enkelte land. I tillegg har vi innhentet noe statistikk fra Eurostat.

Vi har videre tatt kontakt med de nasjonale foreningene for UH-institusjoner for å få oppklaringer, tips om ytterligere kilder samt bekreftelse på at vi har riktig forståelse av landenes styring av dimensjoneringen. Kontakten har vært enten på epost eller telefon.

# 3 Universitetene -styring og autonomi

Både i Norge og i de andre landene har UH-institusjonene betydelig autonomi, sammenlignet med forvaltningsorganer. Graden av autonomi varierer likevel mellom ulike land, og autonomien varierer mellom ulike beslutningsområder eller ulike deler av UH-institusjonenes virksomhet. Før vi beskriver tiltakene for å påvirke dimensjonering av studietilbud, redegjør vi kort for hovedtrekk i styring av UH-sektoren i landene. Vi har valgt å beskrive styringen av universitet. Det er ofte forskjeller i styringen av henholdsvis universitet og høyskoler.

Vi vil her kort beskrive i hvilken grad universitetene er styrt av nasjonale organer eller er autonome. Beskrivelsene er rettet mot økonomiske rammer og utforming og dimensjonering av utdanningstilbud. Den bygger i hovedsak på Pruvot (2023).

I alle eksempellandene kan universitetene selv bestemme sin interne struktur. I enkelte andre land er strukturen definert i lov, herunder hvilke fakulteter det enkelte universitet kan ha. Videre kan universitetene i de utvalgte landene etablere selvstendige enheter (herunder kommersielle).

I eksempellandene kan universitetene selv allokere bevilgninger mellom ulike fagområder og aktiviteter. I en del andre europeiske land er bevilgningene øremerket (ut fra ulike dimensjoner som fag eller aktiviteter). Norske universitet kan ikke oppta lån, men det kan universitetene i de tre andre landene.

I Norge, Finland og Danmark kan ikke universitetene kreve studieavgifter for bachelor- og masterstudenter. Det kan nederlandske universitet, men satsene er satt av myndighetene.

Det er særlig to av delindikatorene som EUA utarbeider som er relevante for autonomi i dimensjonering: Beslutninger om opptakstall og om etablering og nedleggelse av studieprogrammer.

Slik EUA tolker landenes beslutningssystemer, har norske og nederlandske universiteter full autonomi i omfang av opptak, mens danske og finske universitet forhandler «med en ekstern autoritet» (departement eller direktorat).

EUA oppfatter også at norske universitet har autonomi i etablering og nedleggelse av studieprogram, mens universitetene i både Danmark, Finland og Nederland har restriksjoner på dette feltet.

I Norge kan universitetene selv etablere nye studieprogrammer. I Nederland bevilges det ikke midler til programmer som ikke er forhåndsgodkjent av utdanningsmyndighetene. I Danmark er selv-akkreditering etablert som hovedregel, men universitetene må godtgjøre overfor myndighetene at nye programmer er relevante og at arbeidslivet etterspør den aktuelle kompetansen. Pruvot (2023) oppgir at det er «other restrictions» på dette feltet i Finland, men beskriver kun krav knyttet til nedleggelse av programmer (studentene som påvirkes av nedleggelse skal sikres en annen studieplass).

EUA har etablert en rangering av universitetenes autonomi i ulike land. Norge scorer «medium high», mens de tre andre landene er i «high», dvs. med sterkere autonomi for universitetene sammenlignet med Norge. Norge scorer særlig lavt på finansiell autonomi, noe som skyldes restriksjoner på mulighetene for salg av eiendommer.<sup>1</sup>

Statstilskudd/-bevilgninger er den viktigste inntektskilden til UH-institusjonene i Norge og de tre andre landene. Det kan stilles vilkår for finansieringen, og disse vilkårene kan være viktige som styringsinstrument. EUAs rangering tar ikke hensyn til hva slags føringer som legges på finansieringen. Alle landene har et system med avtaler mellom myndighetene og UH-institusjonene. Disse avtalene har gjerne individuelle mål for institusjonene, og måloppnåelsen brukes i enkelte av landene som kriterium for deler av bevilgningene til institusjonene. Formuleringen av mål og vilkårene for finansiering er viktige styringsinstrumenter. I tillegg er mye av finansieringen basert resultatmål, typisk antall studenter, antall studiepoeng, uteksaminerte kandidater, mv., samt eventuelt resultatindikatorer for forskningsvirksomheten og/eller ulike strategiske mål. Vilråene for finansiering og innholdet i avtalene mellom myndighetene og UH-institusjonene er ikke en del av grunnlaget for EUAs rangering av autonomi.

## 4 Danmark

### 4.1 Innledning

Danmark scorer høyere enn Norge på autonomi i EUAs rangering. Men danske myndigheter styrer dimensjonering av utdanningstilbudet i UH-sektoren klart sterkere enn de norske. I Danmark er styringen blitt klart mer inngripende de siste årene.

Det er store forskjeller mellom Norge og Danmark i hvordan reformer vedtas. I Norge er det vanlig med en forutgående utredning, stortingsmelding, mv. I Danmark blir reformer gjerne besluttet gjennom brede politiske forlik i Folketinget uten forutgående utredning, høring, mv. Dette gjør at det ofte ikke finnes omfattende dokumentasjon av premisser og forventede konsekvenser knyttet til reformer i Danmark.

---

<sup>1</sup> Vi mener dette forholdet burde hatt vesentlig lavere vekt enn en del av de andre autonomi-dimensjonene.



## 4.2 Prækvalifikation av studieprogrammer

UH-institusjonene må søke Uddannelses- og Forskningsministeriet om godkjenning (prækvalifikation) før de kan etablere nye studieprogrammer.<sup>2</sup>

Det heter om vurderingen at

Prækvalifikation skal sikre, at det nye uddannelsesudbud er relevant for arbeidsmarkedet og dekker et behov i det samlede uddannelsesudbud.

Følgende kriterier legges til grunn:

- Behov og relevans for nye uddannelser
- Behov og relevans for nye uddannelsesudbud og dubleringer
- Behov og relevans for nye uddannelsesfilialer
- Sammenheng i uddannelsessystemet

Med det politiske forliket omtalt i avsnitt 4.5 er det kommet inn et særlig krav knyttet til utdanning innenfor helse- og omsorgsfeltet: Etablering av studieplasser forutsetter at kommunen og regionen har etablert et tilstrekkelig antall praksisplasser.

## 4.3 Finansiering

Modellen for finansiering av høyere utdanning ble endret gjennom en avtale fra november 2017.<sup>3</sup> Avtalen trådte i kraft fra 2019.

Hovedtrekkene er:

- Et grunntilskudd til utdanningsvirksomheten, tilsvarende 25 prosent av tidligere samlet (grunntilskudd pluss resultatbasert) tilskudd
- Tilskudd basert på oppfyllelse av utviklingsavtaler (i Danmark: Strategiske rammekontrakter): 5 prosent av grunntilskuddet ved full oppfyllelse, 2,5 prosent ved delvis og 0 ved svak oppfyllelse. Resultater av studiebarometer skal innarbeides som en kvalitetsindikator i dette tilskuddselementet.
- Aktivitets- og resultatbasert tilskudd tilsvarende 75 prosent av samlet tilskudd til utdanning i basisåret (2017). 7,5 prosent skal være basert på antall kandidater og 67,5 prosent på antall studenter. Hvis gjennomføringstiden ved institusjonene er lang eller hvis uteksaminerte kandidater blir arbeidsledige, reduseres det resultatbaserte tilskuddet.

## 4.4 Dimensioneringsavtalen og -reformen

I 2014 ble det inngått et bredt forlik i Folketinget om dimensjonering av studieplasser i UH-sektoren. Vedtaket må ses i lys av at det hadde vært sterk vekst i opptaket til høyere utdanning. Fra 2007 til 2013 hadde opptaket steget 46 prosent.<sup>4</sup> Flere ledende politikere hadde uttrykt offensive mål for omfanget av høyere utdanning. I 2013 kom enkelte med signaler om behov for å bremse eller snu utviklingen.

---

<sup>2</sup> BEK nr. 1558 af 02/07/2021 (Gældende) Bekendtgørelse om akkreditering af videregående uddannelsesinstitutioner og godkendelse af videregående uddannelser

<sup>3</sup> <https://ufm.dk/lovstof/politiske-aftaler/endelig-aftale-nyt-bevillingssystem-for-de-videregaende-uddannelser.pdf>

<sup>4</sup> Danske universiteter (2024)

I 2014 ble det gjennom forliket besluttet å redusere antall plasser i bachelor-utdanninger med 3 500 og antall på masterutdanninger med 2 400. Fordelingen av reduksjonene ble forhandlet fram mellom departementet og den enkelte UH-institusjon og forankret i avtaler mellom partene.

bar at det var program der mange av kandidatene ikke kom raskt i arbeid som skulle reduseres. Kunstfaglige utdanninger ble holdt utenfor. Avtalen ble senere justert noe, slik at reduksjonen ble 2 363 på masternivå og 3 535 på bachelor. Av denne reduksjonen, kom rundt 2/3 innenfor humaniora.

På samme tid (gradvis over perioden 2015-2020) ble det innført en «dimensjoneringsmodell». Bruken av modellen innebærer at dimensjonering av utdanningstilbud er nærmest mekanisk tilknyttet arbeidsledigheten for de uteksaminerte.<sup>5</sup>

Modellen tar utgangspunkt i data om kandidatenes arbeidsmarkedstilknytning 5-7 kvartaler etter avsluttet studie.

Modellen gjelder for «utdanningsgrupper», definert ved en kombinasjon av nivå (bachelor/master) og retning. Intensjonen med avgrensningen av gruppene er at de skal samsvare med hvilke arbeidsmarkedssegmenter kandidatene retter seg mot.

I modellen er det terskler for «overledighet», definert ved at ledighetsnivået er høyere enn gjennomsnittet for alle kandidater på samme nivå. Utdanningsgrupper med overledighet over noen år<sup>6</sup>, skal redusere inntaket. Fordeling av reduksjonene på institusjoner er delvis basert på mekaniske beregninger.

Modellen har både en kort og en langsiktig horisont.

- «Markant overledighet» måles ved siste tilgjengelige data og defineres ved 2 prosentpoeng høyere ledighet enn andre høyere utdanninger.
- «Systematisk overledighet» defineres ved «markant overledighet» (>2 prosentpoeng) i 7 av de 10 siste årene

Etttersom modellen er basert på relativt ledighetsnivå, kan den fungere uavhengig av ledighetsnivået blant alle kandidatene.

Ved markant og systematisk overledighet, settes det et tak på maksimalt opptak av nye studenter. Taket settes 10, 20 eller 30 prosent under gjennomsnittlig opptakstall de siste fem årene.

Reduksjonen fordeles proporsjonalt på alle institusjoner med de relevante utdanningstilbud. Reduksjonen beregnes ut fra institusjonenes gjennomsnittlige opptakstall på disse utdanningene.

Det er rom for å forhandle med Uddannelses- og Forskningsministeriet om dimensjoneringen. For eksempel kan det gis unntak fra kravet om reduksjon i opptak hvis ledigheten for de aktuelle kandidatene er lavere i regionen enn på landsbasis.

Modellen er evaluert (jf. UFM, 2018). Evalueringen konkluderer med at opptaket til «dimensjonerte»-studier er redusert. Det samme er søkning til disse studiene.

Andre konklusjoner er:

- Flere av universitetene ønsker å avskaffe modellen, og særlig bruken på masterprogrammer, men dette er primært knyttet til dimensjonering, ikke til bruk av ledighet som indikator

---

<sup>5</sup> Modellen er beskrevet her: <https://ufm.dk/uddannelse/institutioner-og-drift/styring-af-uddannelsesudbud/dimensjonering/ledighedsbaseret-dimensjonering/modelbeskrivelse>

<sup>6</sup> 70 prosent av de opptil ti siste årgangene

- Det er ikke alle utdanningsgruppene som korresponderer godt med et arbeidsmarkedssegment
- Sysselsettingsnivå ville gitt mer presis styring enn ledighetsnivå, men tall for sysselsetting kommer først med et ekstra års etterslep
- Det pekes på at modellen blir mer treffsikker hvis tallene korrigeres for utvandring og kandidater som fortsatt er under utdanning

## 4.5 Politisk forlik om utflytting av studieplasser

Regjering og åtte andre partier inngikk i juni 2021 et forlik kalt «Flere og bedre utdannelsesmuligheter i hele Danmark». Avtalen gjelder lokalisering av studieplasser.

Det pekes på at ungdomskullene vil bli mindre i årene som kommer og at man har sett en tendens til sentralisering av studieplasser. Det er en tendens til kapasitetsproblemer ved utdanninger i de største byene, mens det pågår nedskalering av en del programmer i mindre byer.

Avtalen har et distriktpolitisk mål: Det er ønske om å bevare og øke antall studieplasser utenfor de store byene for å stimulere de mindre byene.<sup>7</sup> Tiltakene i avtalen er knyttet til utflytting av studieplasser fra de store byene, etablering av ytterligere nye plasser utenfor de store byene, justering av finansieringsmodellen for å svekke insentivene til å etablere store programmer og studiesteder samt etablering av et investeringsprogram for etablering av studietilbud utenfor de store byene:

### 1. Utdanninger på velferdsfeltet

Avtalen la opp til flytting av 1000 studieplasser på velferdsfeltet ut av de største byene og etablering av (ytterligere) 1000 plasser i mindre byer. Utflytting skulle skje til byer i nærheten av storbyene og skulle ikke føre til endring i den regionale fordelingen av studieplasser.

Avtalen ble ikke fullt ut implementert. I mai 2023 ble partiene enige om en endring som innebar bedre muligheter for lokalisering av studieplasser på profesjonsutdanninger på velferdsfeltet i de store byene enn det forliket fra juni 2021 la opptil. Begrunnelsen var at søkertallet til utdannelsene hadde falt (både i små og store byer), samtidig som det var mål om økt opptak. Krav om utflytting kunne gjøre det vanskeligere å øke studenttallet fordi det er mer populært å studere i de største byene.

Videre innebar forliket etablering av et «partnerskap for velferdsutdannelse» - et forum bestående av departementer, kommuner og regioner («fylkeskommuner»).

I forliket heter det at etablering av flere praksisplasser er en forutsetning for vedtak om økning av antall studieplasser på velferdsfeltet.

### 2. Endring av finansieringsmodell for å fremme desentralisering

I forliket pekes det på at finansieringsmodellen kunne innebære et insentiv til sentralisering. Dette skyldtes at UH-institusjonene fikk betalt per uteksaminert kandidat, noe som stimulerte til etablering av få, men store programmer for å holde enhetskostnadene nede. Etablering av store programmer er lettere å få til i storbyene

---

<sup>7</sup> Vi har sett etter litteratur om virkningene av utflyttingen, men ikke funnet noen relevante kilder. En informant i Danmark sa at erfaringen var at UH-institusjonene klarte å etablere gode studietilbud utenfor storbyene, men at både ansatte og studenter gjerne dagpendlet fra de store byene til disse studiestedene, slik at virkningen for tilflyttingsstedet ble begrenset.

der de største UH-institusjonene er lokalisert. For å svekke insentivene til sentralisering, ble følgende tiltak iverksatt:

- Grunnbevilgning per studieprogram ble hevet fra 2 til 4 mill. DKK.
- Det ble (i tillegg) innført en grunnbevilgning på 2 mill. DKK per studiested utenfor de største byene
- Et tak på seks studieprogrammer per studiested ble fjernet
- Bevilgning per uteksaminert student ble økt med 5-7 prosent for studiesteder utenfor de store byene

Det ble samtidig innført et krav om minimum 30 studenter per program, noe som trolig vil kunne fungere som en barriere for etablering av utdanninger på mindre studiesteder.

### 3. Investeringsprogram

Det ble i tillegg avtalt å bruke 84 mill. DKK i perioden 2021-26 til medfinansiering av nye studietilbud. Programmene og studiestedene er identifisert i forliket. Kriteriene er:

- Små byer
- Knapphet på plasser på landsbasis
- Arbeidskraftsbehov i regionen
- Studiestedenes potensial for utvikling av tilbud

I tillegg var det enighet om å bruke 434 mill. DKK til etablering av fem nye lange universitetsutdanninger utenfor de fire største byene. Utdanningene ble valgt ut på grunnlag av søkertall og arbeidsmarkedets behov. Valg av sted bygget mye på vurdering av mulighetene for synergier med eksisterende utdanningsvirksomhet i området, samt for å inkludere aktiviteter knyttet til utflytting fra storbyene.

## 4.6 Reduksjon i studier på fremmedspråk

Det har vært flere innstramninger i antall studieplasser på andre språk enn dansk (les: engelsk). I 2017 besluttet departementet å sette tak på opptaket til enkelte engelskspråklige utdanninger. Vedtaket var begrunnet i økonomiske hensyn. En stor andel av de utenlandske studentene forlater Danmark ved avsluttet studium og Danmark får lite igjen for å utdanne disse.

I 2018 bestemte regjeringen at opptaket av studenter på engelskspråklige profesjonsstudier skulle reduseres med 1 700 plasser (tilsvarende 28 prosent).

Fra 2019 ble antall plasser på engelskspråklige disiplinstudier redusert med om lag 1 100 plasser. Reduksjonen var ikke proporsjonal for alle universitet og studier, og var særlig sterk for studier der få av de utenlandske studentene hadde bosatt seg i Danmark etter fullføring.

Disse reduksjonene ble forankret i et bredt utdanningspolitisk forlik i 2021. Forliket inneholdt også noen nye, mindre innstramninger for å redusere antall utenlandske studenter.

Disse vedtakene er forankret i avtaler mellom departementet og den enkelte institusjon.

Man har senere sett at en større andel av utenlandske kandidater bosetter seg i Danmark,<sup>8</sup> men det er uklart om dette skyldes at det er blitt vanskeligere for utenlandske studenter å studere i Danmark hvis de ikke har lært seg dansk.

---

<sup>8</sup> [Flere udenlandske studerende bliver og arbejder i Danmark - Danske Universiteter](#)

## 4.7 Nytt forlik om dimensjonering juni 2023

I juni 2023 inngikk de tre regjeringspartiene og fire andre partier et forlik i Folketinget om «Reform af universitetsuddannelserne i Danmark».<sup>9</sup>

Forliket tar utgangspunkt i et behov for økt kapasitet i UH-sektoren, samt i å «bedre balansen» i utdanningssystemet ved å få flere til å velge nærings- og profesjonsrettede utdanninger. Videre må tilgangen til etter- og videreutdanning styrkes. Det tas også til orde for å trekke flere dyktige utenlandske studenter til Danmark.

Blant virkemidlene er økt fleksibilitet i form av flere veier til en grad, økt utdanningskvalitet og bedre muligheter for EVU.

Tiltakene:

### 1. Kortere utdanninger

Det vanligste skal fortsatt være utdanninger med minst 2 års varighet (120-180 studiepoeng). Forliket legger opp til at om lag 10 prosent av studentene velger utdanninger tilsvarende 1,25 studieår (75 studiepoeng) og 20 prosent velger «nye og fleksible» yrkesrettede utdanninger på 75-120 studiepoeng. Det daværende nasjonale taket på 50 yrkesrettede utdanninger ble samtidig opphevet.

Forliket inneholder en opptrappingsplan for kortere utdanninger. Opptrappingen skal være avsluttet i 2032.

For å nå målet, skal det settes et tak på andel av studentene som tas opp på lengre utdanningsløp.

Den lovfestede retten som bachelorkandidater har til opptak på videre studier, videreføres.

### 2. Etablering av kandidatutvalg

Forliket sier at det skal etableres et «Kandidatutvalg» som skal konkretisere virkemidler for å realisere målene i forliket i juni 2023. Utvalgets anbefaling skal ha et sektorperspektiv samt konkrete institusjonsplaner. Utvalget skal ha representanter for universitetene, studentene og Uddannelses- og Forskningsministeriet. Videre etableres det en referansegruppe for utvalget. I referansegruppen skal arbeidsgivere, profesjonsorganisasjoner og høyskolene være representert.

Det nevnes at det er inngått et «kandidatpartnerskap» mellom arbeidsgiverne i privat sektor, Danske universiteter og departementet.

Utvalget leverte en delrapport i juni 2024 og en hovedrapport i november 2024. I hovedrapporten gir de generelle anbefalinger om utforming av tilbudet om kortere utdanninger (se forrige punkt). Videre presenterer de scenarier for omfanget av høyere utdanning fram til 2032. Scenariene sikter mot å nå mål for omfanget av kortere utdanninger. Utdanninger som inngår som krav i autorisasjon (særlig på helseområdet) antas ikke å utvikle kortere løp. Videre forutsettes det at lektorutdanning fortsatt skal tilsvare 120 studiepoeng. De legger dessuten til grunn at store utdanningsprogrammer er lettere å omstille/differensiere enn små. Resultatet av analysene tyder på at omleggingen (andel av opptaket som er på kortere utdanninger) er sterkest for samfunnsvitenskap, dernest for humaniora og minst for helseutdanninger. Utvalget uttrykker sterk skepsis til om det vil være tilstrekkelig antall søkere til kortere utdanninger og om scenariene vil la seg realisere.

---

<sup>9</sup> [Reform af universitetsuddannelserne i Danmark — Uddannelses- og Forskningsministeriet](#)

### 3. Kvalitetsløft

Her omtales blant annet at andelen korte yrkesrettede utdanninger (se pkt. 1) forventes å ville variere mellom studieretninger. Det indikeres at de korte løpene særlig vil kunne brukes for utdanning av lærere til videregående skoler.

Videre legger forliket opp til at universitetene skal ha en arbeidsdeling som gjør at man utnytter de enkelte institusjonenes sterke sider, men forliket inneholder ikke konkrete tiltak for å realisere denne ambisjonen.

### 4. Innføring av sektordimensjonering av universitetene

Forliket sier at opptaket til bachelorprogrammer i gjennomsnitt skal reduseres med 8 prosent fra daværende nivå (2022). Antall plasser vil deretter reduseres i takt med størrelsen på ungdomskullene.

Endringen i antall plasser vil ikke bli lik for alle studieretninger. Dimensjoneringen skal tilpasses «kandidatledigheten» og arbeidslivets behov.

Forliket tar til orde for økning i plasser på velferdsfeltet.

### 5. Flere utenlandske studenter

Det skal etableres 1000 engelskspråklige studieplasser per år i perioden 2024-28 og 2500 plasser per år fra 2029. Denne økningen er begrunnet i behovet for arbeidskraft.

Ambisjonen er at halvdelen av kandidatene på de korte studiene skal være utenlandske. Videre heter det at plassene skal opprettes «blant annet innenfor områder der det er særlig etterspørsel fra danske virksomheter».

### 6. Nye muligheter for livslang læring

Det tas til orde for en kulturendring knyttet til livslang læring. Det skal skapes flere og bedre muligheter for etter- og videreutdanning (EVU) EVU, herunder i kombinasjon med arbeid.

Deltakerbetaling i EVU reduseres. Videre skal de som tar de nye, korte yrkesrettede utdannelsene få rett til å ta en ny, kort utdanning etter å ha vært i arbeid i to år.

### 7. Finansiering

Forliket inneholder også en avtale om budsjettendringer tilpasset de nevnte tiltakene. Brutto finansieringsbehov er anslått til om lag 465 mill. DKK i 2025, men en del antas å dekkes inn gjennom studieavgifter fra utenlandske studenter. Men det er også lagt inn en viss økning i bevilgninger (115 mill.DKK). Det er også – uten noen klar begrunnelse – forutsatt en reduksjon i UH-sektorens utgifter til konsulenter på 81 mill. DKK per år.

## 5 Finland

Styringen av høyere utdanning legger vekt på institusjonenes autonomi, og Finland scorer høyere enn Norge på autonomi i EUAs rangering. Vi mener dette ikke nødvendigvis gir et riktig bilde av situasjonen, herunder i tilknytning til dimensjonering.

### 5.1 Universitetssektoren

Finland har 13 universiteter og 22 høyskoler («universities of applied sciences»). Universitetene er stiftelser, mens høyskolene er aksjeselskaper. Høyskolene skal ikke ha finansielt overskudd som mål, og de kan ikke utbetale utbytte.

## 5.2 Framskrivning av kompetansebehov

Finland bruker flere verktøy og metoder for framskrivning av behov for arbeidskraft og kompetanse.<sup>10</sup> Det er «Utdanningsdirektoratet» (OPH)<sup>11</sup> som har ansvar for framskrivningene. De bruker blant annet to modeller (Mitenna og Vattage). Begge modellene er basert på makroøkonomiske framskrivninger for ulike næringer, tilsvarende modellene SSB bruker i framskrivning av kompetansebehov i Norge.

I tillegg har Finland siden 2017 et stående, rådgivende utvalg (National Forum for Skills Anticipation)<sup>12</sup> som gir utdanningsmyndighetene råd knyttet til framtidig kompetansebehov. Forumet dekker alle utdanningsnivåer og hele arbeidslivet gjennom under-utvalg for ulike næringsområder. Utvalgene er sammensatt av representanter for arbeidslivet, forskere, utdanningsinstitusjoner og utdanningsforvaltningen.<sup>13</sup>

Dimensjonene i det stående utvalgets vurdering av arbeidskraftsbehovet i Finland samsvarer til dels med framskrivningene som SSB gjør for Norge<sup>14</sup>, men har også andre dimensjoner. Behovet er definert langs tre dimensjoner:

- Generiske ferdigheter
- Basale arbeidslivsferdigheter
- Yrkesesifikke ferdigheter (79 yrker)

De fem generiske ferdighetene som vil bli mest etterspurt i arbeidsmarkedet som helhet:

- Problems solving skills
- Self regulation
- Controlling the wholeness
- Creativity
- Learning to learn ability

Vi oppfatter dette som en blanding av kompetanser som man kan lære/utvikle i en utdanningsinstitusjon, men også egenskaper som er medfødt eller som i hovedsak utvikles utenfor utdanningssystemet.

Topp-rangerte basale arbeidslivsferdigheter er:

- Skills to utilize digital solutions
- Skills to utilize digital platforms
- Skills to control and regulate digital activities
- Customer-based developing skills of services
- Innovation skills

---

<sup>10</sup> <https://www.cedefop.europa.eu/en/data-insights/skills-anticipation-finland-2023-update>

<sup>11</sup> [Finnish National Agency for Education \(oph.fi\)](https://oph.fi/)

<sup>12</sup>

<https://tem.fi/documents/1410877/177691663/FRI+Packalen+National+Forum+for+Skills+Anticipation+2021-2024.pdf/daba07ab-5667-c10f-e122-ba54c8f3085b/FRI+Packalen+National+Forum+for+Skills+Anticipation+2021-2024.pdf?t=1698222758405>

<sup>13</sup> <https://www.cedefop.europa.eu/en/data-insights/skills-anticipation-finland-2023-update>

<sup>14</sup> Jf. for eksempel: SSB Rapporter 2020/41 Framskrivninger av arbeidsstyrken og sysselsettingen etter utdanning mot 2040

Det lages tilsvarende vurdering av ferdighetsbehov for hvert enkelt næringsområde, og behovet for ferdigheter er ikke like for alle arbeidslivssegmenter.

Tabell 5.1 viser tall for høyskolekandidater. Det er de 10 studieretningene med flest uteksaminerte kandidater i studieårene 2019-20 og 2021-22 som er presentert i tabellen. Kolonnen lengst til høyere viser vekst i behovet.

Tabell 5.1 Finland: dagens kapasitet i høyskolene og anslått behov i 2040

Studieretning	Kandidater - Årlig behov 2040	Antall kandidater per år 2019-2022	Endring i fra nå til 2040
Social work and counselling	2 297	1 219	88 %
Building and civil engineering	1 261	820	54 %
Nursing and midwifery	3 367	2 543	32 %
Therapy and rehabilitation	740	634	17 %
Electricity and energy	490	448	9 %
Mechanics and metal trades	551	537	3 %
Inter-disciplinary involving information and communication technologies (ICTs)	1 157	1 172	-1 %
Inter-disciplinary involving engineering and engineering trades	348	374	-7 %
Inter-disciplinary involving business and administration	3 273	3 646	-10 %
Travel, tourism and leisure	315	434	-27 %

Kilde: The Ministry of Education and Culture and the Finnish National Agency for Education <https://vipunen.fi/en-gb/foresight>

Prognosene som vises er knyttet til et basisscenario. Det finnes tilsvarende tall for scenarier med høy og lav vekst i økonomien. Det heter videre at

*The foresight results are mainly based on Vipunen's statistical data and the expert assessments of the National Forum for Skills Anticipation.*

Tabell 5.2 viser tilsvarende tall for de 10 største universitetsutdanningene.

Det er flere mindre utdanninger der det forventes sterkest vekst i behovet. Disse er ikke representert i tabellen. Tilsvarende gjelder også utdanninger med sterkest reduksjon i behovet.



Tabell 5.2 Finland: dagens kapasitet i universitetene og anslått behov i 2040

Studieretning	Kandidater - Årlig behov 2040	Antall kandidater per år 2019-2022	Endring i fra nå til 2040
Sociology and cultural studies	491	320	53 %
Medicine	752	535	41 %
Inter-disciplinary business and administration	1978	1748	13 %
Education science	397	361	10 %
Electricity and energy	499	465	7 %
Inter-disciplinary information and communication technologies (ICTs)	936	895	5 %
Language acquisition	497	481	3 %
Law	553	564	-2 %
Training for pre-school teachers	316	361	-12 %
Teacher training without subject specialization	600	715	-16 %

Kilde: The Ministry of Education and Culture and the Finnish National Agency for Education, <https://vipunen.fi/en-gb/foresight>

Departementet og direktoratet for utdanningsfeltet er sammen ansvarlig for nettstedet der scenariene for utdanningsbehov publiseres.

### Nyere reformer for bedre dekning av arbeidslivets behov

Framstillingen nedenfor bygger i all hovedsak på "Education Policy Report of the Finnish Government" fra 2021. Selv om Finland har skiftet regjering siden 2021, er det fortsatt denne rapporten som er styringsgrunnlaget. Arbeidet med en ny, tilsvarende rapport vil starte snart.

Politikken for høyere utdanning bygger på flere premisser og tilsier at det blir økt behov for arbeidskraft med høy utdanning. Både økt kapasitet og effektivitet i UH-sektoren og tilflytting av høyt utdannede fra andre land skal bidra til å nå målene som stilles.

Utfordringsbildet presenteres blant annet ved:

*A higher level of competence and, in particular, top expertise are required to develop Finnish society and well-being. Globalisation of the economy, scientific advancement, new technologies and the transformation of work will lead to tougher international competition, emphasising the importance of competence. The work on the vision for higher education and research 2030 identified a need for more experts, high-quality higher education, and research and innovation in Finland, as well as for forging strong links with new knowledge produced in other countries.*

Tiltakene er:

1. I 2030 fullfører minst 50 prosent av alle unge voksne i Finland en høyere utdanning. For å nå dette målet skal opptaket til høyere utdanning økes frem til 2030. Økning i studieplasser vil være på felt og i regioner med høy utdanningsetterspørsel og sysselsetting.
2. For å fremskynde overgangen til høyere utdanning og forbedre tilgjengeligheten, vil hele opptaksprosedyren bli endret (se omtalen nedenfor).
3. Det skal etableres åpen/allment tilgjengelig høyere utdanning (se omtale nedenfor).
4. Høyere utdanningsinstitusjoner skal satse på kontinuerlig utvikling av læringskvalitet, og alle studenter skal støttes i å lære generiske ferdigheter. Arbeidet med å forbedre kvaliteten på utdanning og læring skal understøttes av evalueringer og bedre datainnsamling. Kunnskaps- og kulturdepartementet vil med jevne mellomrom utarbeide en oversikt over tilstanden i høyere utdanning.
5. Gjennom et bredt samarbeid skal flere utenlandske studenter og forskere rekrutteres til finske høyere utdanningsinstitusjoner. For å møte behovet for eksperter vil det årlige antallet nye utenlandske gradsstudenter tredobles fra dagens tall og nå 15 000 innen 2030.
6. Internasjonale eksperter skal integreres i høyere utdanningsinstitusjoner, det finske samfunnet og arbeidslivet i samarbeid mellom institusjonene, næringslivet og offentlige arbeidsgivere. Av utenlandske nyutdannede skal 75 prosent finne jobb på det finske arbeidsmarkedet.
7. For å lette studentenes innreise til landet vil det bli innført et nasjonalt D-visum for studenter, og muligheten for å endre utlendingslovgivningen for å støtte permanent opphold for nyutdannede i Finland vil bli undersøkt.

Nærmere om konkrete tiltak:

### **Vedr. tiltak 2: Reform av opptakssystemet**

Universitetenes praksis for opptak til studenter ble fornyet i begynnelsen av 2020. Hovedgrepene var blant annet å endre vektlegging av resultater fra videregående skole slik at vektene i større grad samsvarer med innholdet i utdanningen den enkelte søker på. For eksempel ga tidligere matematikk ekstrapoeng til alle, uavhengig av om studiet krevde matematikkunnskaper. Det gamle systemet gjorde at mange elever på videregående valgte fag ut fra taktiske hensyn og ikke ut fra interesser og behov. Reformen regnes som vellykket.

### **Vedr. tiltak 1 og 3: Fri adgang til felles digitale læringsplattformer og -læremidler**

Hovedmålet er økt tilgang til høyere utdanning gjennom etablering av digitale læringsressurser som er åpne for alle og bedre tilgang til livslang læring. Videre skal samarbeid mellom institusjonene bidra til mer fleksible utdanningsløp og utnyttelse av institusjonenes særlige fortrinn.

Innen 2030 skal universitetene ha implementert et enhetlig digitalt tjenestemiljø i tråd med deres felles visjon. Høyere utdanningsinstitusjoner vil ha et felles og tilgjengelig tilbud om digitale læringsmuligheter som studentene kan bruke på nasjonale språk og uavhengig av utdanningsbakgrunn, arbeidsmarkedsstatus eller utdanningsnivå. Denne enheten vil være basert på informasjonsdeling, og den vil åpne opp de nasjonale læringsressursene for alle. Med utgangspunkt i informasjonsstyring, vil pedagogiske løsninger bli utviklet kontinuerlig, og driftsmåtene og modellene til høyere utdanningsinstitusjoner vil bli oppdatert.

Utdanningsdepartementet vil tilpasse finansieringssystemene slik at de stimulerer UH-institusjonene til nettverksbasert samarbeid, mangfoldig kompetanseproduksjon av høy kvalitet og overføring av ny kunnskap til samfunnet og arbeidslivet.

#### Vedr. tiltak 4: Kvalitet og gjennomføring

Reguleringen av universitets- og høyskolenes utdanningsansvar skal gjennomgås, effektiviteten i gradsstrukturene skal forbedres, og overlapping og unødvendig lange utdanningsløp skal elimineres.

#### Vedr. tiltak 5, 6 og 7: Utenlandske eksperter

Etter hvert som antallet mennesker i arbeidsfør alder synker, vil Finlands evne til å tiltrekke seg internasjonale eksperter bli stadig viktigere for landets velferd og økonomiske vekst. Regjeringen har lansert et omfattende «Talent Boost»-program med mål om å rekruttere eksperter. Programmet sikter mot å trekke flere studenter til Finland og at flere skal bosette seg der etter studiene, i tillegg til å rekruttere høyt utdannet arbeidskraft, herunder forskere. Tiltak omfatter blant annet rekrutteringstiltak (særlig i Brasil, India, Vietnam og Filippinene), tiltak for å gjøre det enklere å få arbeidstillatelse, mm. God kvalitet på utdanningstilbudet i UH-sektoren omtales som en forutsetning for å tiltrekke seg nye utenlandske studenter.

### 5.3 Finansiering

Universitetene kan ha flere finansieringskilder (EU, forskningsfond, mv), men ikke studieavgifter. Tildeling over statsbudsjettet er den klart viktigste kilden.

Det er ulike finansieringsmodeller for henholdsvis universitet<sup>15</sup> og høyskoler<sup>16</sup>, men hovedtrekkene er de samme. Finansieringen er basert på indikatorer/score på tre områder.

Tabell 5.3 Vektlegging av faktorer i finansieringsmodellene for UH-sektoren i Finland

	Universitet	Høyskoler
Utdanning	43 %	76 %
Forskning	34 %	19 %
Strategisk betydning/utvikling	24 %	5 %

På hvert av disse tre målområdene er det flere underkategorier med tilhørende indikatorer (jf. Figur 5.1). På utdanningsområdet vektlegges blant annet antall grader (master og bachelor), gjennomføringstid, EVU-aktivitet, studentenes tilfredshet og andel som får jobb og relevant jobb etter avsluttet studie. Andel i jobb (inkl. relevant jobb) teller ganske lite i tildelingen av budsjettmidler: 6 prosent for høyskoler og 4 prosent for universitet. Det kan nevnes at EVU-aktivitet har større betydning (hhv. 9 og 5 prosent).

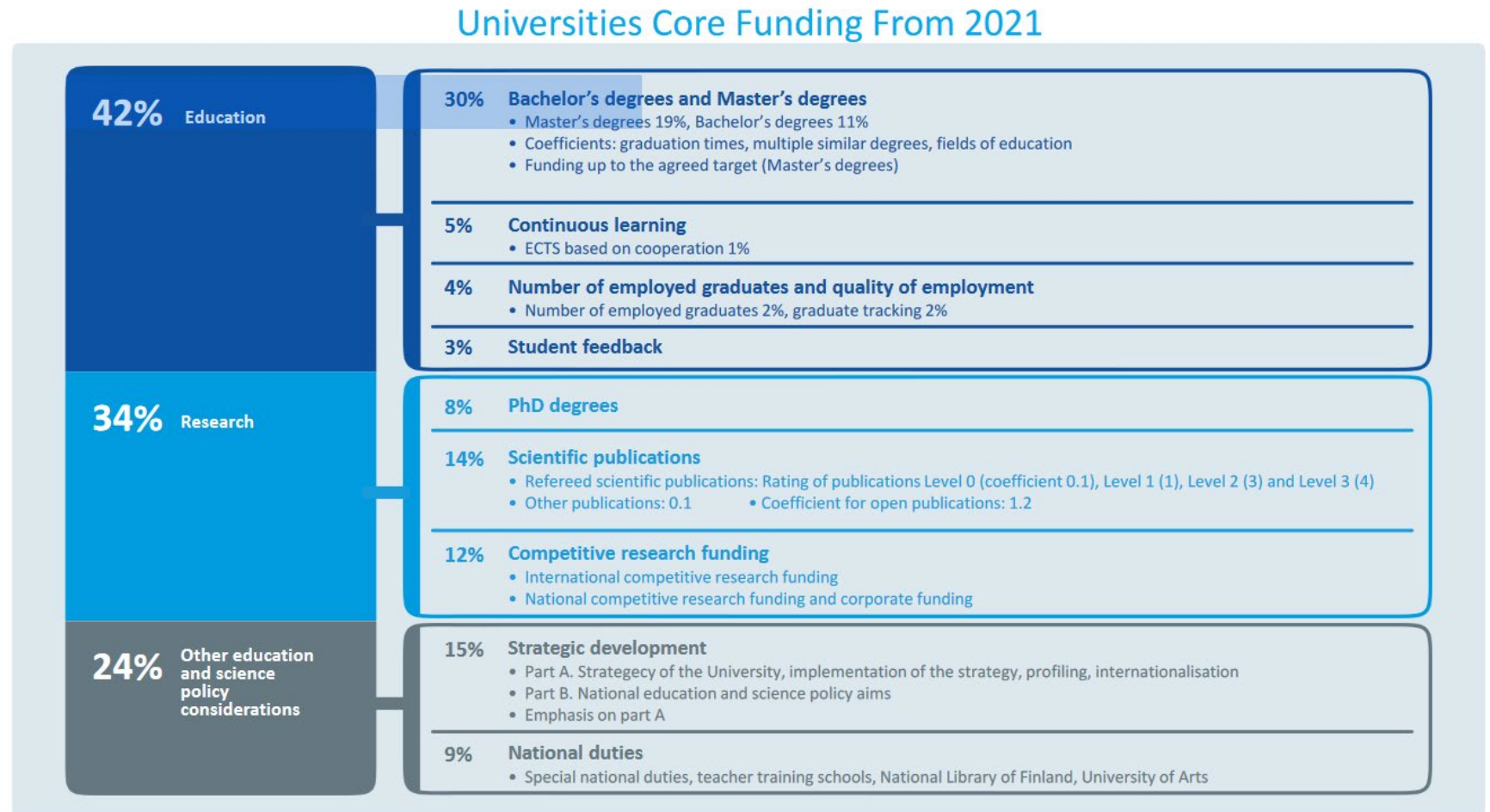
Vi har i en samtale med en ekspert fått informasjon om at finansieringen basert på antall kandidater er knyttet opp mot måltallene i avtalene den enkelte institusjon har med departementet: Det gir ingen uttelling i form av økt finansiering å overskride måltallet i avtalene.

<sup>15</sup> [https://okm.fi/documents/1410845/4392480/UNI\\_core\\_funding\\_2021.pdf/a9a65de5-bd76-e4ff-ea94-9b318af2f1bc/UNI\\_core\\_funding\\_2021.pdf?t=1608637262540](https://okm.fi/documents/1410845/4392480/UNI_core_funding_2021.pdf/a9a65de5-bd76-e4ff-ea94-9b318af2f1bc/UNI_core_funding_2021.pdf?t=1608637262540)

<sup>16</sup> [https://okm.fi/documents/1410845/4392480/UAS\\_core\\_funding\\_2021.pdf/1c765778-348f-da42-f0bb-63ec0945adf0/UAS\\_core\\_funding\\_2021.pdf?t=1551281243000](https://okm.fi/documents/1410845/4392480/UAS_core_funding_2021.pdf/1c765778-348f-da42-f0bb-63ec0945adf0/UAS_core_funding_2021.pdf?t=1551281243000)

Figur 5.1

Vektlegging av ulike faktorer i finansiering av universitet i Finland



## 5.4 Avtaler mellom universitetene og myndighetene

Finland har et system med avtaler mellom institusjonene og Utdanningsdepartementet<sup>17</sup>, tilsvarende utviklingsavtalene i Norge.

I Finland inngås det avtaler for fire år av gangen. I tillegg er det årlige «performance agreements» knyttet til utforming av statsbudsjettet. Avtalene følges opp gjennom løpende dialog og gjennom årlig tilbakemelding fra departementet om universitets utvikling/måloppnåelse.

Avtalene inneholder følgende temaer:

- Mål for UH-sektoren
- For hver UH-institusjon
  - Mål
  - Oppgaver
  - Profil
  - Kjerneområder
  - Ny forskningsområder
  - Bevilgning

Avtalene knytter dermed bevilgninger til mål og strategier.

Vi har studert to avtaler for perioden 2021-2024 for å se på hvilke føringer som legges på dimensjonering av utdanningsvirksomheten. Dette gjelder avtaler for Aalto University og Olou University of Applied Sciences.

Som nevnt tidligere, får universitetet ikke økt finansiering hvis antall uteksaminerte overskrider måltallet.

I et appendiks, som er felles for avtalene med alle institusjonene, er det en oversikt over økning i antall plasser for hver enkelt institusjon med tilhørende vekst i bevilgning. Noen få institusjoner får ikke flere plasser og ikke økt bevilgning.

### 5.4.1 Avtale med Aalto universitet

Aalto er et ganske nytt universitet. Det ble etablert i 2010 gjennom en sammenslåing av tre mindre universitet. Det er blant de høyest rangerte finske universitetene.<sup>18</sup>

I avtalen presenteres noen mega-trender som vil prege behovet for høyere utdanning og forskning, delvis på tvers av fagretninger (f.eks. «bærekraft» og «internasjonalisering»). I tilknytning til dette, omtales noen relevante mål for Aalto universitet. Videre vises to nasjonale framskrivninger av behovet for UH-kandidater, og det presenteres måltall for Aaltos uteksaminering av kandidater på ulike fagområder og nivåer.

Tabell 5.4 Måltall for fullføring av grader ved Aalto 2021-2024

Objectives	Between 2021 and 2024 on average
Post-graduate degrees	2,300

<sup>17</sup> <https://okm.fi/en/steering-financing-and-agreements>

<sup>18</sup> For eksempel nr. 113 i QS World University Rankings 2025

Arts and culture	260
Social sciences and humanities	50
Business economics, administration and law	440
Computer science and data communications, technology	1,550
Targets per university	
Doctorates	280
Bachelor's degrees	1,790

Disse måltallene definerer grensen for hvor mange kandidater som kan inngå i grunnlaget for Aaltos resultatbaserte finansiering.

#### 5.4.2 Avtale med Oulu university of applied sciences

Oulu university of applied sciences har omlag 9 000 studenter.

Avtalen har en tilsvarende innledning om mega-trender og implikasjoner for innretningen av utdanningssystemet som i avtalen med Aalto.

Det er også en tabell med måltall for antall fullførte studier/grader fordelt på fagfelt, tilsvarende tabellen knyttet til Aalto.

*Tabell 5.5 Måltall for fullføring av grader ved Oulu 2021-2024*

Objectives	Average 2021-24
Bachelor's degrees	1,480
Education, arts and culture, and social sciences	90
Humanities, medicine, and health and welfare	520
Business economics, administration and law, and services	250
Natural sciences, computer science and data communications, technology, and agriculture and forestry	620
Targets for individual universities of applied sciences	
Master's degrees	200
Professional teacher education	220

Vi har også merket oss at det er ganske detaljerte føringer på enkelte felt. Det heter:

*The university will take into account the development needs of timber construction in its construction sector education and those of film and television screenwriting in its filmmaking education. It will also ensure the development of transportation economics education and research.*

## 5.5 Vår vurdering

Finland har utformet en politikk med ganske ambisiøse mål og med tilhørende tiltak på en del områder, men vi oppfatter at den del av tiltakene fortsatt er på ide-stadium og at det må gjøres mer for å nå målene.

Det er også utformet mål knyttet til dimensjonering (vekst i plasser skal komme der det er behov). Videre er det etablert et system for å identifisere framtidig behov. UH-institusjonene beslutter selv hvilke studieprogrammer de skal ha og utformingen av disse. Men finansieringsmodellen og utviklingsavtalene gjør at myndighetene har sterk innflytelse på beslutningene, slik at UH-institusjonenes autonomi kan framstå som mer formell enn reell på dette området. Særlig viktig er at institusjonene ikke får «stykkprisfinansiering» for opptak av studenter ut over måltallet som er satt i avtaler med departementet.

På nasjonalt nivå, settes det måltall basert på tradisjonelle metoder (tilsvarende det som brukes i framskrivninger i Norge). De andre dimensjonene (ulike typer «skills»), har ikke klare implikasjoner for dimensjonering av studieprogram, men eventuell for utforming av undervisningen på tvers av program.

Det er lite åpenhet om hvordan måltallene for den enkelte institusjon settes. I politikk-rapporten vi bygger på, nevnes både behov i det regionale arbeidsmarkedet og fortrinn/styrker til de enkelte institusjonene som faktorer som skal vektlegges i dimensjoneringen. En informant beskriver at institusjonene inntar en klar konkurranseposisjon inntil måltallene er satt. Viktige konkurranseparametere er de generiske (tverrfaglige) mål regjeringen har for utvikling av UH-sektoren, samt synliggjøring av tilstrekkelig kapasitet og kvalitet på de ulike utdanningsområdene.

Etter at institusjonene har inngått avtaler med departementet, kan institusjonene samarbeide for å finne gode felles løsninger, blant annet slik det er beskrevet i regjeringens policy-rapport.

## 6 Nederland

Nederland scorer høyere enn Norge i universitetenes autonomi, selv om UH-institusjonene ikke er selv-akkrediterende. Mange universiteter har ikke begrenset antall plasser på første studieår – bare minstekrav som mange studenter oppfyller. Ved disse institusjonene kan første år sies å fungere som et prøveår. Antall plasser for videre studier er begrenset på programmene (men ikke enkeltkursene).

Det er studieavgifter i Nederland. Studenter fra EØS-land samt Sveits betaler om lag 25 000 kroner per år, mens studenter fra andre land betaler om lag fra 100 000 kroner per år og oppover.<sup>19</sup> Mesteparten av UH-institusjonenes inntekter er statlig finansiering.

---

<sup>19</sup> [https://www.studyinholland.co.uk/tuition\\_fees\\_masters.html](https://www.studyinholland.co.uk/tuition_fees_masters.html)

## 6.1 Akkreditering av studieprogrammer

I Nederland er UH-institusjonene ikke selv-akkrediterende. Det er etablert en institusjon (The Accreditation Organisation of the Netherlands and Flanders – “NVAO”) som har akkreditering som eneste funksjon.

Utfallet av akkreditering kan være «Godkjent», «Godkjent med begrenset validitet» og «Ikke godkjent». Programmer med «begrenset validitet» innebærer at institusjonen får en frist på tre år for å rette opp svakheter.

Akkrediteringen er basert på åtte kvalitetskriterier.<sup>20</sup> Ingen av disse kriteriene er relatert til arbeidsmarkedet - altså relevansen av utdanningen for arbeidsmarkedet, jobbsannsynlighet for kandidatene, el. Men regjeringen har varslet at vurdering av undervisningsspråk skal trekkes inn i kriteriene for akkreditering (jf. omtale i avsnitt 6.2).

I tillegg er det et rådgivende organ (CDHO) sammensatt av representanter fra UH-sektoren og forvaltningen, som gir råd til utdanningsmyndighetene om etablering av nye studietilbud, herunder om det er behov for tilbudet. Men CDHO har ingen rolle i dimensjonering av eksisterende studietilbud.

## 6.2 Reduksjon i undervisning på fremmedspråk

Høsten 2023 kom regjeringen med et forslag om redusert adgang til å ha studieprogrammer utelukkende på engelsk og krav om at studenter måtte beherske nederlandsk (på lavt nivå).<sup>21</sup> Målet var å redusere antall utenlandske studenter. Dette var i sin tur begrunnet med at antall utenlandske studenter hadde økt sterkt<sup>22</sup> og at 2 av 3 utenlandske studenter bosetter seg i andre land etter å ha studert i Nederland. Begrensningene i antall utlendinger ville (ifølge regjeringen) ha positive virkninger på tilgangen til høyt utdannet arbeidskraft, fordi studieplassene i stedet ble brukt av nederlendere.

I første omgang, ba regjeringen UH-institusjonene selv om å vurdere undervisningsspråket i ulike kurs. Myndighetene hadde utviklet en «fremmed undervisningsspråk-test» for dette formålet. Senere vil myndighetene selv gjøre tilsvarende vurdering, og da helst for ulike beslektede undervisningstilbud på tvers av institusjonene. Regjeringen har varslet at de ser behov for å endre kriteriene for akkreditering (jf. avsnitt 6.1) for å gjennomføre tiltaket.

Endringen vil gjennomføres ved hjelp av en endring av lovreguleringen av UH-sektoren. Den nåværende loven sier at nederlandsk skal være undervisningsspråk, men det er gode muligheter for unntak. I den nye loven skal et program regnes som fremmedspråklig hvis kurs med undervisning på fremmedspråk står for mer enn 1/3 av studiepoengene.

---

<sup>20</sup> Se pkt. 2.1 i [Assessment framework programme accreditation - 2019-2025\\_lay-out \(nvaio.net\)](#)

<sup>21</sup> Forslaget finnes bare på nederlandsk: [Verslag van internetconsultatie Wet Internationalisering in Balans.docx \(1\).pdf](#). Pressemelding: [Aiming for a balanced internationalisation of universities and universities of applied sciences | News item | Government.nl](#). En omtale: [Deluge of reactions to proposed internationalisation legislation | DUB \(uu.nl\)](#)

<sup>22</sup> Blant nye studenter økte andelen utlendinger fra 28 % i 2015 til 40% i 2023. Det er 115 tusen utenlandske studenter i Nederland, men “bare” 20 tusen nederlandske studenter i utlandet. I EU, er det bare Danmark som har en sterkere ubalanse, jf. [Aiming for a balanced internationalisation of universities and universities of applied sciences | News item | Government.nl](#).



## 6.3 Nye regler for adgangsbegrensning

Nederland har hatt fri adgang til første års studier. Det er nå vedtatt nye regler som gjør at UH-institusjonene kan begrense opptak til studier (fra begynnelsen av).<sup>23</sup> Videre kan det settes et separat tak for antall utenlandske (ikke fra EØS-land) studenter. Disse begrensningene kan kun innføres hvis det er kapasitetsproblemer på studiet.

## 6.4 Bruk av utviklingsplaner

I pressemeldingen fra regjeringen der tiltakene over ble presentert, varsles det også at i utformingen av «executive agreements» med UH-institusjonene vil det legges vekt på «studentmobilitet», herunder fokus på språkkunnskapene (nederlandsk) hos de ansatte, rekruttering og sosiale virkninger av internasjonalisering, knapphet på studentboliger og sjansene for at studentene blir boende i Nederland etter studiene.

## 6.5 Regionalt perspektiv

I Nederland har søkningen til UH-institusjoner i mindre byer falt, samtidig som det er kapasitetsproblemer i storbyene – både knyttet til undervisning og studentboliger. Videre er knappheten på høyt utdannet arbeidskraft sterkest utenfor de store byene. Dette har gjort at tiltaksbruken også er rettet inn mot å trekke UH-institusjonenes aktivitet ut av de store byene. Terskelen for å akseptere fremmedspråklig undervisning er derfor satt lavere i mindre byer enn de største. Både utviklingsplanene og testen for å akseptere undervisning på fremmedspråk kan brukes til å fremme regionalpolitiske mål.

## 6.6 Finansieringsmodell

I Nederland er den statlige finansieringen av universitetene bygget opp av<sup>24</sup>

- Grunnfinansiering (ca. 43 prosent)
- Studenter/kandidater (om lag like sterk vekt og i sum ca. 48 prosent)
- Øremerkede midler/satsinger (ca. 9 prosent)

I grunnfinansieringen er det bygget inn en komponent som er basert på oppfyllelse av «performance contracts» med departementet. Denne komponenten er redusert de senere årene. En annen utvikling har vært at stykkprisandelen er betydelig redusert de senere årene, mens grunnfinansieringen er økt.

Regjeringens budsjett for 2025 innebærer et betydelig kutt i finansieringen til høyere utdanning. I tillegg vil reduksjonen i antall utenlandske studenter redusere inntekter fra studieavgifter.

---

<sup>23</sup> [Aiming for a balanced internationalisation of universities and universities of applied sciences | News item | Government.nl](#)

<sup>24</sup> Framstillingen bygger på: Pruvot, Enora Bennetot, and Thomas Estermann. "Allocating core public funding to universities in Europe: State of play & principles." *European University Association* (2022).

## 6.7 Vår vurdering

Tiltakene for å redusere antall utenlandske studenter må ses i lys av at Nederland har en ny regjering som har innført en rekke innstramninger i innvandring. Tiltakene i UH-sektoren kan dermed dels ses som ett element i en bredere, nasjonalistisk politikk.

Samtidig må man se tiltakene i UH-sektoren i lys av at Nederland har mange utenlandske studenter og at ungdomskullene som UH-sektoren skal rekruttere fra, blir stadig mindre. Dette taler isolert sett for at UH-sektoren må redusere kapasiteten, men dette gjenstår å se.

Den forventes at den nye regjeringen vil presentere en bredere plan eller strategi for høyere utdanning.

## 7 Sammenligning

### 7.1 Nye reformer med relevans for dimensjonering

Både Danmark, Finland og Nederland har de senere årene gjennomført reformer med direkte virkning for dimensjonering av utdanningstilbudet i UH-sektoren, men tiltakene har ulike mål og utforming.

Det eneste vi kan se at reformene har til felles, er at de innebærer sterkere nasjonal styring av utdanningstilbudet.

- I Finland er det en klar ambisjon om å øke omfanget av høyere utdanning, delvis gjennom et nasjonalt tilbud om digitale læringsressurser. Finland ser også behov for å øke antall utenlandske eksperter (UH-ansatte) og studenter.
- I Danmark er det også mål om at flere skal ta høyere utdanning, men det er også lagt opp til at flere tar kortere utdanning på universitet. Det er satt tak på antall studieplasser på flere utdanninger. Utdanninger som er lite etterspurt i arbeidsmarkedet skal nedskaleres. Det er også satt mål for utflytting av utdanningsplasser fra de store byene og reduksjon i antall utenlandske studenter (gjennom begrensninger i undervisning på engelsk).
- I Nederland er reformen i hovedsak begrunnet i et ønske om å redusere antall utenlandske studenter. Dette vil til en viss grad kunne gjøre utdanningene mer tilgjengelige for nederlandske studenter, men det er også lagt opp til redusert samlet inntak.

Finland bruker finansieringsmodellen og «utviklingsavtaler» som virkemiddel ved at det settes måltall for kandidater fra ulike programmer for hver institusjon og at overskridelse av måltall ikke gir uttelling i form av resultatbasert finansiering.

I Danmark har myndighetene satt tak på opptaket til mange studier og forankret dette i avtaler med UH-institusjonene. Dette gjelder også krav om etablering av kortere utdanningsløp og utflytting av studieplasser fra de største byene. Finansieringsmodellen kan brukes til å sanksjonere manglende deltagelse i å oppfylle de politiske bestemte målene.

I Nederland er loven om UH-sektoren endret slik at myndighetene kan sette grenser for omfanget av utdanningstilbud på fremmedspråk. Videre stilles det krav til nederlandsk-kunnskaper blant utenlandske studenter. I tillegg vil akkrediteringssystemet kunne bli brukt på samme måte som loven. I likhet med Danmark, legger den nederlandske regjeringen økt vekt på geografisk fordeling av studieplasser. Det er et mål å redusere konsentrasjonen av utdanningstilbud i de største byene, og virkemidlene over vil kunne brukes i denne sammenhengen.

## 7.2 Kobling til behov for arbeidskraft

Både i Finland og Danmark er reformene eksplisitt koblet til nåværende eller framtidig behov for arbeidskraft.

I Finland legges det vekt på prognoser, både knyttet til fagretninger og generiske ferdigheter - på tvers av fag.

I Danmark brukes ledighetsnivået blant kandidatene (relativt til nivået fra andre institusjoner og retninger) som en parameter som blant annet slår direkte inn i hvilke utdanningstilbud som skal vurderes for neddimensjonering.

I Nederland pekes det på behov for høyt utdannet arbeidskraft og at utdanning av utenlandske studenter i liten grad bidrar til å dekke dette behovet. Men i Nederland er ikke reformene rettet inn mot fordelingen på ulike fagretninger, og verken dagens arbeidsmarkedssituasjon eller framskrivninger framstår som viktige premisser for reformene.

Alle landene har skjermet helse- og lærerutdanninger fra reduksjon i studietilbud. Dette er begrunnet i knapphet på denne kompetansen.

## 7.3 Utenlandske studenter

Forskjellene i mål og tiltaksbruk knyttet til rekruttering av utenlandske studenter kan delvis forklares med forskjeller i utgangspunktet. Tabell 7.1 viser andel av studentene i landene som er utenlandske.

Tabell 7.1 Antall studenter totalt og fra utlandet. 2022<sup>25</sup>

	Antall studenter i landet	Antall utenlandske studenter	Andel utenlandske studenter
Danmark	285 018	31 375	11,0 %
Nederland	480 025	135 535	28,2 %
Finland	240 469	26 774	11,1 %
Sverige	635 116	33 910	5,3 %
Norge	268 465	13 279	4,9 %

Kilde: Eurostat

Mens Nederland og Danmark har vedtatt tiltak for å redusere antall utenlandske studenter, har Finland som mål å øke antallet (men særlig andelen som blir boende).

Forskjellene mellom landenes politikk kan trolig delvis forklares av forskjeller i landenes utgangspunkt. Nederland har mye flere utenlandske studenter enn de andre landene.

---

<sup>25</sup> Tabellen viser «mobile students». Beskrivelse av kategorien er som følger: Degree mobility means that students/graduates are/were enrolled as regular students in any semester/term of a programme taught in the country of destination with the intention of graduating from it in the country of destination. Degree mobile students are referred to as just 'mobile students' in UOE learning mobility tables.

Finland og Danmark har et ganske likt utgangspunkt, mens Norge har betydelig færre utenlandske studenter.

For Nederland medfører innstrømningen av utenlandske studenter – og da særlig studenter fra EØS-land – betydelige kostnader som de får lite igjen for fordi de fleste utenlandske studentene forlater landene etter fullførte studier. De andre landene har noe av samme problemet, men i mindre grad.

Norge har betydelig mye færre utenlandske studenter og har i tillegg mange studenter i utlandet. For Norge ville tiltak tilsvarende de Danmark og Nederland har innført, hatt mindre konsekvenser (reduksjon i antall utenlandske studenter). «Kostnadene» ville imidlertid blitt en del av de samme. Blant annet vil man få en snevrere rekrutteringsbase for ansatte (færre utlendinger vil søke hvis de må undervise på norsk).

## 7.4 Finansieringssystemet

Finansieringssystemet er viktig som styringsverktøy, også for dimensjonering. Viktige aspekter er:

- Fordeling av samlet bevilgning på henholdsvis grunnfinansiering og resultat-/aktivitetsbasert finansiering.
- Hva som utløser resultat-/aktivitetsbasert finansiering
- Om det er «tak» på maksimal resultat-/aktivitetsbasert finansiering

Hvis grunnfinansiering utgjør en stor del, gir ekstra aktivitet-/resultater relativt lite uttelling. For eksempel vil stor andel grunnfinansiering gjøre at ekstra studieplasser må «delfinansieres» av grunnbevilgningen og dermed normalt vil kreve redusert ressursbruk på andre formål ved den enkelte institusjon.

Det er flere typer «tak» i de nevnte landenes finansieringssystemer.

- Finland har en samlet ramme for hele sektoren. I Finland konkurrerer institusjonene om en viss ramme for resultatbasert finansiering, og uttelling av en ekstra studieplass/kandidat er dermed usikker og må nødvendigvis komme med et visst tidsetterslep. Norge har hatt et tilsvarende system, men med virkning fra 2025, er det ikke lenger slik at den resultatbaserte finansiering til hver institusjon er avhengig av resultatene hos de andre. I Norge og Finland er det et tidsetterslep mellom aktivitet og utslag i finansiering.
- I Danmark er det et tak på hvor mye den enkelte UH-institusjon kan få som aktivitets-/resultatbaserte ramme. Institusjonene kan få mindre enn dette taket, men ikke mer.
- I Finland og Danmark er det en øvre grense på antall plasser/kandidater som gir uttelling i form av resultat-/aktivitetsbasert finansiering. Hvis institusjonene tar inn/utdanner flere enn «måltallet», må de finansiere dette selv.

Man kan se finansieringsmodellen som et ganske sterkt, potensielt virkemiddel for å styre omfanget og sammensetningen av utdanningsvirksomheten i UH-sektoren. I stedet for direkte regulering av antall plasser, kan man sette tak på antall plasser/studenter/kandidater som utløser tilskudd. Hvis myndighetene ønsker å styre sammensetningen må terskelverdiene for tilskudd settes for hver studieretning ved hver institusjon. Hvis en institusjon har studieprogram både med og uten tak, vil de ha en økonomisk gevinst ved å overføre ressurser til programmene uten (et effektivt) tak.

Det er ganske store forskjeller mellom fordelingen av statlige tilskudd på henholdsvis grunnbevilgning og resultatbasert finansiering.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Informasjonen er hentet fra KD (2022)

- Norge: 34 prosent av rammebevilgningen var resultatbasert, 66 prosent var grunnfinansiering. Den resultatbaserte finansieringen er senere redusert, men vi har ikke funnet nyere tall.
- Danmark: Grunntilskudd utgjør om lag 25 prosent av statlige tilskudd til høyere utdanning
- Finland: Grunntilskudd utgjør om lag 66 prosent av statlige tilskudd til høyere utdanning
- Nederland: Grunntilskudd utgjør om lag 58 prosent av universitetenes samlede inntekter (ikke bare statstilskudd)

I Norge var den resultatbaserte komponenten i samme størrelsesorden som i Finland, men lavere enn i Nederland og særlig i Danmark. Etter endringen i finansieringsordningen i 2023-24, har Norge lavere resultatbasert andel enn alle de andre landene. Vi vil også påpeke at det som omtales som grunntilskudd i Finland i realiteten er basert på eksplisitte kriterier i utviklingsavtaler, mv., men ikke på løpende data for studiepoeng, antall kandidater, mv. (jf. avsnitt 5.3).

Dette bildet tilsier at finansieringssystemet i Danmark, med høy andel resultatbasert finansiering, har danske universitet sterke incentiver til å sikre at plasser brukes og at gjennomføringen er rask. Norske institusjoner taper ikke like mye på tomme plasser eller svak gjennomføring. I Finland og Danmark spiller tak på antall kandidater på hvert studieprogram en viktig rolle.

## 7.5 Avtaler mellom hver UH-institusjon og myndighetene

Alle landene har avtaler som ligner på utviklingsavtalene mellom Kunnskapsdepartementet og UH-institusjonene i Norge.

I alle landene inneholder finansieringsmodellene elementer av strategiske mål, el., dvs. et skjønnsmessig element som kan brukes for å sanksjonere utvikling i strid med utdanningsmyndighetenes mål og strategier. Bare i Danmark er det en eksplisitt kobling mellom oppfyllelse av strategiske mål og omfanget av finansieringen. Institusjonene risikerer 5 prosent reduksjon i bevilgning ved manglende oppfyllelse av tidligere avtaler. Det er mulig at tilsvarende kobling gjøres også i andre land, men den er i så fall ikke offentlig.

## 7.6 Nasjonal styring versus autonomi

En form for måltall for antall plasser i helse- og lærerutdanningene er felles for de tre nordiske landene.

Bortsett fra dette, oppfatter vi at både Nederland, Danmark og Finland de senere årene har tatt i bruk mer kraftfulle tiltak for å styre dimensjoneringen enn man har hatt tidligere og enn Norge har gjort.

Danmark har tatt i bruk de mest direkte tiltakene for nasjonal kontroll med dimensjoneringen. Der har utdanningsmyndighetene forhandlet fram kutt i antall plasser på fagfelt med enkeltinstitusjoner. Selv om Finland ikke har inngått tilsvarende direkte reguleringer, er forskjellen kanskje ikke så stor når måltall på studieplasser også brukes som tak for antall plasser som gir uttelling i stykkprisfinansieringen. Men det er en viktig forskjell at Finland ikke har foretatt like dramatiske nedskjæringer på utvalgte områder som de har i Danmark – særlig på humaniora-feltet.

I Norge har virkemidlene vært mindre direkte. Det heter i Utsynsmeldingen at UH-institusjonene må ta mer ansvar for dimensjonering. Videre vektlegges arbeidsrelevans. Men det er ikke tatt i bruk verken direkte inngrep i form av reduksjoner i studieplasser eller andre direkte begrensninger. Vi ser ikke at forskjellene i situasjon kan forklare forskjellene i tiltaksbruk.

Nederland har ikke truffet direkte inn i dimensjoneringen, slik Danmark og Finland har gjort, men tiltakene for å redusere antall utenlandske studenter er ikke gjennomført uniformt over hele landet, men brukes til å øke de mindre byenes andel av utdanningsplassene (tilsvarende en del tiltakene i Danmark).

## Referanser

Boeskens, L., & Roy, S. (2023): "Resourcing higher education in Denmark: thematic policy brief.", OECD

Danske universiteter (2024, ikke publisert): *Notat om dimensionering 2024*. Utkast

De Boer, Harry, and Jürgen Enders. "Working in the shadow of hierarchy: organisational autonomy and venues of external influence in European universities." *Managing universities: Policy and organizational change from a Western European comparative perspective* (2017): 57-83.

Pruvot, E. B., T. Estermann and N. Popkhadze (2023): *University Autonomy in Europe IV - The Scorecard 2023*. European University Association

FINNISH GOVERNMENT (2021): "Education Policy Report of the Finnish Government" (Publication 2021:64)

Kunnskapsdepartementet (2022): "Finansiering av universiteter og høyskoler" Rapport fra et utvalg

Scott, Colin. "Managing higher education for a changing regulatory environment." *Public Administration and Policy* 24.1 (2021): 7-20.

Styrelsen for Videregående Uddannelser (2015): *Finansiering af videregående uddannelsesinstitutioner i andre lande*. <https://ufm.dk/publikationer/2015/finansiering-af-videregaende-uddannelsesinstitutioner-i-andre-lande>

Uddannelses- og Forskningsministeriet (2018): «*Evalueringen af den ledighedsbaserede dimensionering*». <https://ufm.dk/uddannelse/institutioner-og-drift/styring-af-uddannelsesudbud/dimensionering/ledighedsbaseret-dimensionering/evaluering/evaluering-af-ledighedsbaseret-dimensionering>





Tabell A: Stikkordspreget oppsummering av funn knyttet til hovedspørsmålene

	Finland	Danmark	Nederland
Hvilket kunnskapsgrunnlag har landet når det gjelder kompetansebehov og dimensjonering av høyere utdanning på kort, mellomlang og lang sikt? Har man et eller flere systemer for å oppdatere dette kunnskapsgrunnlaget?	Se omtale av «Skills anticipation» I 2017 etablerte Finland «National Forum for Skills Anticipation». Vi kjenner ikke til hvor tett kobling det er mellom forumets anbefalinger og virkemidlene overfor UH-sektoren.	Det brukes ledighetstall.	Vi kan ikke se at myndighetene legger vekt på prognoser for arbeidskraftsbehov.  Nye reformer skal redusere antall utenlandske studenter, noe som vil kunne gi flere nederlandske studenter og dermed (presumptivt) bedre tilgang til høyt utdannet arbeidskraft.
Hvilke grep har landet satt i gang, eller vurderer å sette i gang, for å møte utfordringen med mangel på kompetent arbeidskraft? Er det igangsatt nye, konkrete tiltak for å styrke UHs rolle?	De vil legge opp til flere plasser samt å etablere mulighet for fri adgang via digitale løsninger.  I tillegg har de etablert en særlig satsing for å få utenlandske studenter og eksperter til Finland og for å få dem til å bosette seg der.	Ikke vesentlig økning i rammer, men forkorting av utdanningsløp for å øke antall uteksaminerte.  Det er ikke begrensninger i dimensjonering av helseutdanning, pedagogikk eller veterinær	Tiltakene sikter mot å redusere antall utenlandske studenter. Dette vil frigjøre plasser til nederlandske studenter og vil kunne bidra til bedre dekning av kompetansebehov, men dette er ikke hovedbegrunnelsen for tiltakene.
Hvordan vurderer man høyere utdannings rolle inn mot å løse utfordringen med mangel på kompetent arbeidskraft? Er det igangsatt nye, konkrete tiltak for å styrke UHs rolle?	Se “Education Policy Report of the Finnish Government” (PUBLICATIONS OF THE FINNISH GOVERNMENT 2021:64)	Det er satt måltall for andel med høyere utdanning. Utdanningstilbudet er lagt om: Økt satsing på kortere utdanninger og EVU.	Det er etablert noen begrensede satsinger, men endringene de senere årene gir kutt, og ikke et løft, i utdanningskapasiteten.

<p>Hvem har myndighet til å bestemme dimensjoneringen av høyere utdanning? Er det gjort endringer i roller og ansvar de siste årene, eller planlegges det endringer fremover?</p>	<p>Formelt sett institusjonene selv, men avtaler og finansieringsmodellen legger sterke føringer?</p>	<p>Formelt sett UH-institusjonene, men det er satt nasjonale måltall for opptak på bachelor, Kandidatutvalget skal foreslå antall på ulike studieretninger, universitetene bes om å bli enige om fordeling av antall plasser, og departementet bruker forhandling om utviklingsavtaler i styringen.</p>	<p>Det er institusjonene selv som bestemmer hvilke studieprogram de skal ha og hvor mange som skal tas opp. Innføring av vurdering av behov for undervisning på fremmedspråk i akkrediteringssystemet har et element av behovsvurdering.</p>
---	---	---	--

