

NOU

Norges offentlige utredninger

2008:3

Sett under ett

Ny struktur i høyere utdanning



Norges offentlige utredninger 2008

Seriens redaksjon:
Departementenes servicesenter
Informasjonsforvaltning

1. Kvinner og homofile i trossamfunn.
Barne- og likestillingsdepartementet.
2. Fordeling av inntekter mellom regionale
helseforetak.
Helse- og omsorgsdepartementet.
3. Sett under ett.
Kunnskapsdepartementet.

ISSN 0333-2306
ISBN 978-82-583-0953-3

07 Gruppen AS

Til Kunnskapsdepartementet

Regjeringen oppnevnte 24. mai 2006 et utvalg for å utrede den videre utviklingen innenfor høyere utdanning. Med et tidsperspektiv på 10–20 år er utvalget bedt om å foreslå tiltak for å sikre at strukturen av universiteter og høyskoler bidrar til å møte samfunnets behov og sikrer en god ressursutnyttelse. Utvalget avgir med dette sin innstilling.

Oslo, 22. januar 2008

Steinar Stjernø
leder

Irene Dahl Andersen

Marianne Andreassen

Peter Arbo

Agneta Bladh

Kirsti Kolle Grøndahl

Marianne Harg

Peter Maassen

Jens Maseng

Ernst Nordtveit

Kathrine Skretting

Katrine Elida Aaland

Sverre Rustad
Sekretariatsleder

Grete Gåra Alvern

Trond Bergene

Mads Gravås

Visjon og mål for norsk høyere utdanning

Utvalget er bedt om å vurdere utviklingen i høyere utdanning i et tidsperspektiv på 10–20 år. På bakgrunn av mandatet og de utfordringene som avtegner seg i sektoren framover, har utvalget formulert følgende visjon og mål for norsk høyere utdanning i dette perspektivet:

En ledende kunnskapsnasjon

Norge er et internasjonalt høyt respektert land som med sin kunnskapsrike befolkning kjennetegnes av gode levekår, velfungerende fellesløsninger og global ansvarlighet. Dette er resultatet av en målbevisst offentlig satsing på utdanning og forskning. Vi er blant de landene i verden som har høyest studiedeltagelse og høyest andel av befolkningen med høyere utdanning.

Forskning på internasjonalt nivå

Universitetene i Norge har forskningsmiljøer som er blant de fremste i verden på sine områder. Innenfor spesielle satsingsområder, som er en del av en nasjonal kunnskapsstrategi, er det lagt til rette for en langsiktig, sjenerøs finansiering som gjør det mulig å rekruttere og beholde norske og internasjonale talenter. Miljøene er integrert i institusjonene på en måte som kommer flest mulig ansatte og studenter til gode. Samtidig drives det forskning av høy kvalitet over hele bredden av fagområder, slik at internasjonale perspektiver og forskningsresultater raskt blir fanget opp i vårt eget lands økonomi og kultur.

Sterkere global deltakelse

Internasjonalt samarbeid innenfor høyere utdanning og forskning får stadig større omfang og betydning. Gjennom en sterk nasjonal visjon med klare mål for utviklingen av høyere utdanning og forskning og deres samfunnsrolle er Norge en aktiv og innflytelsesrik deltaker i dette samarbeidet. Norske studenter tar utdanning i utlandet i større omfang enn tidligere, fordelt på en stor

bredde av land og språkområder. Tilsvarende er innslaget av studenter fra andre land i norsk høyere utdanning langt større enn i 2007, blant annet fordi mer av undervisningen foregår på engelsk. Det vitenskapelige personalet deltar i internasjonale nettverk, samarbeid og prosjekter over hele verden, og studentutveksling og faglig samarbeid kobles i større grad. Undervisning og forskning på globale utfordringer som miljø- og klimaendringer, nye energiformer, nød og undertrykking, helse og utdanning, etnisk mangfold, omfordeling og rettferdighet har en framtrødende plass og legger viktige premisser for samfunnsdebatten.

Samfunnsengasjerte institusjoner

De høyere utdanningsinstitusjonene er nøkkelinstitusjoner i det samlede utdanningssystemet. De inngår i en tett dialog og samhandling med samfunnet omkring og i nasjonale og internasjonale kunnskapsnettverk. Det er levende diskusjoner i fagmiljøene og offentlige fora om hvordan de skal forholde seg til spenningsfylte forventinger og behov. Nytttehensyn søkes kombinert med fortolkende og kritiske bidrag til samfunnsmessig selvforståelse, identitet og etisk bevissthet. På denne måten er institusjonene også sentrale kulturbærere.

Mange læringsarenaer

Det er lagt til rette for aktiv læring og kunnskapsutvikling på alle samfunnsområder. Utdanning er ikke bare en forberedelse til framtidig yrkesdeltakelse, men en del av en livslang læringsprosess med fleksible overganger mellom utdanning og arbeidsliv. Fleksible utdanningstilbud, blant annet gjennom bruk av IKT og fjernundervisning, er tilgjengelige på alle nivåer.

Diversitet og mangfold

De 8–10 statlige høyere utdanningsinstitusjonene i Norge har utviklet fleksible samarbeidsformer, økt arbeidsdeling seg imellom og en effektiv intern

differensiering. Institusjonene endrer seg i takt med nye utfordringer, med profiler som reflekterer deres rolle i det norske systemet for høyere utdanning og danner grunnlaget for deres samfunnskontrakt. Resultatet er et mangfold av institusjoner og studiesteder som tilbyr studier av ulik lengde, med ulik grad av orientering mot praksis og teoretisk kunnskap, og som i ulik grad driver grunnforskning, anvendt forskning og utviklingsarbeid. Dette gjør at de kan fylle ulike roller i samfunnet, og gjør dem attraktive for et mangfold av studenter med ulik motivasjon og som samarbeidspartnere for arbeids- og næringsliv.

Kvalitet

Kvaliteten i høyere utdanning er økt gjennom konsentrasjon og arbeidsdeling. Samarbeid om doktorgrads- og mastergradsutdanning er utviklet på tvers av tidligere og nye institusjonsgrenser, og over landegrensene. Studentene møter institusjoner og fagmiljøer som utfordrer dem og krever deres tid, innsats og engasjement. Utdanningene stimulerer til en nysgjerrig, spørrende og forskende holdning til fag og yrkesfelt. Fagpersonalet kjennetegnes av høy kompetanse. Profesjonsutdanninger og yrkesutøvelse er kunnskapsbasert gjennom forskning og utviklingsarbeid tilpasset utdanningenes behov og en tett kobling mellom utdanning og praksis. All høyere utdanning kjenne- tegnes av et internasjonalt perspektiv.

Innovasjon og skaperkraft

De høyere utdanningsinstitusjonene har sterke bånd til samfunnet omkring og er en motor for innovasjon og utvikling i arbeids- og næringslivet, både i sine regioner og nasjonalt. Forsknings- og utviklingsarbeidet ved de tidligere statlige høyskolene er styrket, spisset og rettet inn mot de arbeids- og yrkesfeltene de utdanner til. Kunstnerisk utviklingsarbeid er faglig styrket og stimulert gjennom samling av fagmiljøer og videreutvikling og institusjonalisering av dagens stipendprogram.

Utdanning for alle

I alle deler av landet finnes det sterke institusjoner i høyere utdanning. Alle som ønsker det, unge som

voksne, har mulighet til å studere. Studiene er tilpasset ulike livssituasjoner og livsfaser, og tilgjengeligheten er ytterligere økt gjennom fleksible tilbud og løsninger som i mange tilfeller bryter med vante tenkemåter. Et integrert system av kvalifikasjoner og overgangsmuligheter mellom institusjoner og utdanninger gir store valgmuligheter for den enkelte og et bredt tilfang av kompetanse for samfunnet. Slik blir alle deler av landet tilført arbeidskraft med høy kompetanse.

Integrering, ikke sortering

De høyere utdanningsinstitusjonene spiller en viktig integrerende rolle i samfunnet. Endringer i grunnskole og videregående skole har ført til at unge med alle typer bakgrunn søker seg til høyere utdanning. Kjønnfordelingen i utdanningene har blitt jevnere, og det samme gjelder i personalet helt opp til de øverste stillingsnivåene. Personer med minoritetsbakgrunn deltar i høyere utdanning på lik linje med andre og finnes i mange nye yrker og på alle stillingsnivåer ved institusjonene. De høyere utdanningsinstitusjonene er tilgjengelige for alle gjennom universell utforming av infrastruktur og læremidler og tilbyr tilrettelegging der det er nødvendig. Samlet har dette ført til at deltakelsen i høyere utdanning reflekterer sammensetningen av befolkningen.

Høyere utdanning som et offentlig ansvar

Staten har fortsatt hovedansvaret for finansiering av høyere utdanning og forskning og eier de fleste institusjonene. Gjennom en nasjonal politikk sikres alle deler av landet tilførsel av høy kompetanse på alle områder, supplert med personer med høy kompetanse fra andre land. Et fleksibelt system av stimulanser bidrar til å øke studierekrutteringen på områder som er viktige for nasjonens framtid. Et høyt antall stipendiat- og postdoktorstillinger og gode arbeidsbetingelser for de ansatte sikrer rekrutteringen av talentfulle forskere og lærere fra inn- og utland. Institusjonenes autonomi og de ansattes akademiske frihet står fortsatt sterkt.

Innhold

1	Innledning	11	4.7.3	Utviklingstrekk i høyere utdanningssystemer utenfor Europa	42
1.1	Utvalgets mandat	11	4.7.4	Norge og den internasjonale utviklingen i høyere utdanning	43
1.2	Utvalgets sammensetning og sekretariat	12	4.8	Avslutning	43
1.3	Utvalgets arbeid	12			
1.4	Oppbygging av innstillingen	13			
2	Sammendrag	15			
3	Høyere utdanning mellom danning, demokrati og økonomi	18	5	Utviklingstrekk og utfordringer i norsk høyere utdanning	44
3.1	Vitenskapens dannende, kritiske og demokratiske rolle	18	5.1	Utvikling av institusjonsstrukturen	44
3.2	Utdanningens og forskningens økonomiske betydning	19	5.2	Status for Kvalitetsreformen	48
3.3	Internasjonal kontekst	20	5.3	Sannsynlig utvikling fram mot 2020	48
3.4	Utfordringene til høyere utdanning	21	5.3.1	Forutsetninger	48
3.5	Universitetenes og høyskolenes ansvar	23	5.3.2	Forventet utvikling	50
			5.3.3	Konsekvenser	51
			5.3.4	Merknad fra utvalgets medlem Marianne Harg	52
4	Kontekster	25	5.4	Utfordringer	52
4.1	Globalisering	25	5.4.1	En fragmentert struktur med mange små institusjoner og fagmiljøer	52
4.1.1	Norge i globaliseringen	26	5.4.2	Svak arbeidsdeling – begynnende konvergenstendenser	53
4.2	Nytt arbeidsliv og livslang læring ..	28	5.4.3	Spredning av forskerutdanningen ..	55
4.2.1	Den norske modellen – et kompetanse- og utdanningsintensivt arbeidsliv	28	5.4.4	Behov for konsentrert satsing på forskning	55
4.2.2	Læringsintensitet og kompetanseutvikling i arbeidslivet	28	5.4.5	Variierende og til dels lav kvalitet i de korte profesjonsutdanningene	56
4.2.3	Fortsatt økning i arbeidslivets etterspørsel etter utdanning	30	5.4.6	Lite utadrettede institusjoner	57
4.3	Teknologisk utvikling	30	5.4.7	Nasjonalt styring – institusjonell autonomi	57
4.3.1	Muligheter	30	6	Institusjonsstruktur	58
4.3.2	Dagens situasjon	32	6.1	Bakgrunn	58
4.3.3	Konvergens mellom teknologier ...	32	6.1.1	Nivå for framtidig organisering av norsk høyere utdanning	59
4.3.4	Perspektiver for høyere utdanning	33	6.1.2	Felles forutsetninger og betraktninger for modellene	62
4.4	Demografisk utvikling	33	6.1.3	Studiesteder	62
4.5	Unges identitetsdanning, utdanning og yrke	35	6.2	Flercampusmodellen: Flercampusuniversiteter i hver landsdel	63
4.5.1	Flere valg	36	6.3	Storhøyskolemodellen: Universiteter og «storhøyskoler» i hver landsdel	64
4.5.2	Klasse, kjønn og utdanningsvalg ...	36	6.4	Nettverksmodellen: Nettverk av selvstendige institusjoner	65
4.5.3	Det urbane trekker	37	6.5	Prosess- og differensieringsmodellen: Fusjoner «nedenfra» innenfor nasjonale rammer	65
4.6	Norske studenter i utlandet	38	6.6	Gjennomføring	67
4.7	Trender i internasjonal høyere utdanning	40			
4.7.1	Norden og høyere utdanning	40			
4.7.2	Utviklingstrekk og debatter i europeisk høyere utdanning	40			

6.7	Vitenskapelige og estetiske høyskoler	67	8.4.1	Sterkere politisk styring av universitetsetableringer	93
6.8	Andre institusjoner	69	8.4.2	Å slippe universitetstittellen fri	94
6.8.1	Politi høgskolen	69	8.4.3	Endrede krav for universitetsakkreditering	94
6.8.2	UNIS	70	8.4.4	Faglige fullmakter	95
6.9	Utvalgets vurderinger	70	8.4.5	Institusjonsnavn på engelsk	96
6.9.1	Samarbeid og arbeidsdeling	71	8.5	Utvalgets forslag	96
6.9.2	Kvalitet i utdanning og forskning ..	72	9	En styrket forskerutdanning	98
6.9.3	Diversitet, synlighet og konkurransevne	72	9.1	Større krav til forskerutdanningen .	98
6.9.4	Robusthet, omstillingsevne og effektiv utnyttelse av ressursene ...	73	9.2	Forskerskoler i Norge	99
6.9.5	Institusjonene som regionale aktører	73	9.3	Erfaringer fra Danmark	100
6.9.6	Dynamikk i utviklingen av sektoren	73	9.4	Utvalgets vurderinger	100
6.9.7	Styring og ledelse	74	9.5	Utvalgets forslag	102
6.9.8	Internasjonalisering	74	10	Finansieringssystemet for universiteter og høyskoler	103
6.9.9	Kritiske faktorer	74	10.1	Finansieringssystemet som styringsinstrument	103
6.9.10	Samlet vurdering	75	10.2	Dagens finansieringssystem	104
6.10	Utvalgets forslag	77	10.2.1	Komponentene i finansieringssystemet	104
7	Styring og ledelse i universitets- og høyskolesektoren	78	10.2.2	Evalueringen av Kvalitetsreformen .	105
7.1	Situasjonen før Kvalitetsreformen ..	78	10.3	Utvalgets vurderinger	106
7.1.1	Eksterne styremedlemmer	78	10.3.1	Finansieringssystemet som styringsinstrument	106
7.1.2	Private høyskoler	79	10.3.2	Overgang til mer langsiktig styring .	107
7.2	Mjøs-utvalgets forslag med påfølgende lovendringer	79	10.3.3	Basisbevilgning	109
7.3	Ryssdal-utvalgets forslag med påfølgende lovendringer	80	10.3.4	Strategiske bevilgninger	110
7.4	Styring og ledelse ved de høyere utdanningsinstitusjonene i dag	82	10.3.5	Kandidater som indikator i undervisningskomponenten	111
7.4.1	Gjeldende rett	82	10.3.6	Mer differensierte indikatorer for forskning og utviklingsarbeid	111
7.4.2	Hva gjør institusjonene?	82	10.3.7	Finansieringsmodell i forhold til organisering av sektoren	112
7.4.3	Evalueringen av Kvalitetsreformen .	83	10.3.8	Endringer på lengre sikt	112
7.5	Utvalgets vurderinger	83	10.4	Utvalgets forslag	113
7.5.1	Demokrati og legitimitet	84	11	Små studiesteder	115
7.5.2	Delt eller enhetlig ledelse på institusjonsnivå	84	11.1	Problemstillinger knyttet til små studiesteder	115
7.5.3	Valgt eller ansatt rektor	85	11.2	Tidligere studier	116
7.5.4	Prosedyrer for utvelgelse	85	11.2.1	Evalueringen av Kvalitetsreformen .	116
7.5.5	Rektor som styremedlem og styreleder	85	11.2.2	Fagevalueringer fra Norges forskningsråd	116
7.5.6	Styrets sammensetning	86	11.2.3	Evaluering av allmennlærerutdanningen i Norge, 2006	116
7.5.7	Organisering, styring og ledelse på avdelings- og grunnenhetsnivå ..	87	11.2.4	Frisch-senterets studie om de statlige høyskolene som produsenter	117
7.5.8	Styring og ledelse ved framtidige sammenslåtte institusjoner	87	11.3	Analyse foretatt av utvalget	117
7.6	Utvalgets forslag	87	11.4	Utvalgets vurderinger	118
8	Kriterier for akkreditering som universitet	89	11.5	Utvalgets forslag	119
8.1	Bakgrunn	89			
8.2	Lovgrunnlag	90			
8.3	Internasjonal utvikling	91			
8.4	Utvalgets vurderinger	92			

12	Dimensjonering, arbeidsdeling og ansvar for små og utsatte fag	121	14.4	Etablering av mastergrader	145
12.1	Dimensjonering av høyere utdanning	121	14.5	Utvalgets vurderinger	145
12.1.1	Hvem bestemmer?	121	14.5.1	Studiekvalitet	146
12.1.2	Dimensjoneringspolitikken på 1990-tallet	122	14.5.2	Kompetanse	147
12.1.3	Regional fordeling	123	14.5.3	Akademisering	147
12.1.4	Prinsipper for dimensjonering	124	14.5.4	Bruk av rammeplaner	148
12.1.5	Framtidige behov i arbeidsmarkedet	125	14.6	Utvalgets forslag	149
12.2	Arbeidsdeling mellom institusjonene	126	15	Sentre for fremragende undervisning	151
12.2.1	Norgesnett	126	15.1	Utvalgets vurderinger	152
12.3	Små og utsatte fagområder	127	15.2	Utvalgets forslag	152
12.4	Utvalgets vurderinger	127	16	Universitetenes og høyskolenes regionale betydning	154
12.4.1	Dimensjonering	127	16.1	Den regionale dimensjonen	154
12.4.2	Arbeidsdeling mellom institusjonene	128	16.2	Universiteter og høyskoleers regionale rolle	155
12.4.3	Små og utsatte fagområder	128	16.3	Det regionale samspillet	157
12.5	Utvalgets forslag	128	16.4	Aktuelle utviklingstendenser	159
13	Universitet på internasjonalt nivå?	130	16.5	Utvalgets vurderinger	160
13.1	EU og Lisboa-strategien	130	16.6	Utvalgets forslag	163
13.2	Utviklingstrekk og initiativer i andre land	131	17	Internasjonalisering i høyere utdanning	164
13.3	Rangering – et internasjonalt universitetshierarki?	132	17.1	Mål og innretning for internasjonaliseringen	164
13.4	Elite- og toppuniversiteter	133	17.1.1	Mål for internasjonaliseringen	164
13.5	Satsinger i Norge	134	17.1.2	Internasjonalisering som element i Kvalitetsreformen	165
13.5.1	Behovet for å konsentrere forskningsressursene	134	17.1.3	Utenlandske studenter i Norge	166
13.5.2	Forskningsinnsats og ambisjoner ved universitetene	134	17.2	Utvalgets vurderinger	166
13.5.3	Sentre for fremragende forskning (SFF)	135	17.3	Utvalgets forslag	168
13.5.4	Sentre for forskningsdrevet innovasjon (SFI)	136	18	Etniske minoriteters deltakelse i høyere utdanning	169
13.5.5	Andre initiativer	136	18.1	Innledning	169
13.6	Utvalgets vurderinger	137	18.1.1	Tidligere utredninger	169
13.7	Utvalgets forslag	138	18.2	Situasjonen i dag	170
14	Styrking av profesjonsutdanningene i høyskolene	139	18.2.1	Rekruttering av minoritetsstudenter til høyere utdanning	171
14.1	Innledning	139	18.2.2	Hvilke etniske minoritetsgrupper tar høyere utdanning?	171
14.2	Kort omtale av sykepleier-, allmennlærer- og ingeniørutdanningen	139	18.2.3	Hvilke fagfelt studerer de etniske minoritetsgruppene?	172
14.2.1	Sykepleierutdanningen	139	18.2.4	Andel studenter med ikke-vestlig landbakgrunn ved de høyere utdanningsinstitusjonene	173
14.2.2	Allmennlærerutdanningen	140	18.2.5	Godkjenning og godskrivning av høyere utdanning	173
14.2.3	Ingeniørutdanningen	141	18.2.6	Overgang fra høyere utdanning til arbeidsliv	174
14.2.4	Søkning, gjennomstrømning og fullføring	142	18.3	Utvalgets vurderinger	174
14.3	Forskning og utvikling i utdanningene	143	18.4	Utvalgets forslag	175

19	Situasjonen for funksjons- hemmede i høyere utdanning ...	177	22.2.3	Forslag til tiltak med uendret budsjetttramme	196
19.1	Innledning	177	22.2.4	Oppsummering av budsjettmessige konsekvenser	197
19.2	Situasjonen i dag	177	23	Særuttalelse fra utvalgsmedlem Marianne Harg	198
19.2.1	Søknadsprosessen	177	23.1	Utvalgsmedlem Hargs vurderinger og forslag	199
19.2.2	Lov om universiteter og høyskoler	178	23.1.1	Strategisk dialog og langsiktig avtalebasert finansiering	199
19.3	Utvalgets vurderinger	180	23.1.2	Videreutvikling og forsterking av tiltak for konsentrasjon av forskning og forskerutdanning	199
19.4	Utvalgets forslag	181	23.1.3	Kvalitet innen de enkelte utdanningenes egenart	200
20	Likestilling	183	23.1.4	Politisk vurdering ved endring av institusjonskategori	201
20.1	Innledning	183			
20.2	Valg av studier	184	Vedlegg		
20.2.1	Likestillingstiltak	184	1	Styringsreformer på nasjonalt nivå i Europa	202
20.3	Skjev rekruttering til vitenskapelige stillinger	185	2	Registrerte studenter, søkning, master- og doktorgrader – tabeller	209
20.3.1	Komité for integreringstiltak – Kvinner i forskning	186	3	Forutsetninger for drøftingen av modeller for framtidig institusjons- struktur	218
20.4	Utvalgets vurderinger	188	4	Særlige problemstillinger knyttet til små studiesteder	225
20.5	Utvalgets forslag	189	5	Etniske minoriteter i høyere utdanning – tabeller og figurer	232
21	En mer kunnskapsbasert utdannings- og forsknings- politikk	190	Referanser		238
21.1	Ressurser	191			
21.2	Mulig forskningsbehov	192			
21.3	Utvalgets vurderinger	192			
21.4	Utvalgets forslag	193			
22	Økonomiske og administrative konsekvenser	194			
22.1	Samfunnsøkonomisk lønnsomhet	194			
22.2	Budsjettmessige konsekvenser	194			
22.2.1	Budsjettmessige konsekvenser av utvalgets forslag til struktur	195			
22.2.2	Budsjettmessige konsekvenser av utvalgets øvrige forslag	196			

Utrykt vedlegg

Senter for statlig økonomistyring. *Samfunnsøkonomisk analyse av strukturendringer i universitets- og høyskolesektoren*. Rapport nr. 1/08. Internettadresse er www.sfso.no

Kapittel 1

Innledning

1.1 Utvalgets mandat

Utvalget ble oppnevnt av regjeringen den 24. mai 2006 og gitt følgende mandat:

Norge har en godt utbygd struktur av universiteter og høyskoler. Denne infrastrukturen gir studiesøkende i alle deler av landet tilgang til utdanning av høy kvalitet og skal sikre tilgang på velkvalifiserte arbeidstakere i næringsliv og offentlig virksomhet.

Siden høyskolereformen i 1994 har strukturen av institusjoner og studiesteder i hovedsak ligget fast. Private høyskoler har økt sin virksomhet og har fått sine rettigheter og plikter definert i lov om universiteter og høyskoler. Etter at det ble åpnet for endring av institusjonskategori gjennom akkreditering, skjer det en utvikling der flere høyskoler arbeider for å bli universiteter. Parallelt endres kravene til den høyere utdanningssektoren i takt med endringer i samfunnet, der økende internasjonalisering av så vel utdanning som arbeidsliv er et viktig aspekt.

Et aktivt samspill mellom universiteter og høyskoler og samfunnet omkring er viktig for innovasjon og næringsutvikling regionalt og på nasjonalt nivå. Gjennom sin samlede virksomhet står de høyere utdanningsinstitusjonene sentralt i landets økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling og må også gi et tilbud som bidrar til å sikre innvandreres og funksjonshemmedes samfunnsdeltakelse. Universiteter og høyskoler er sentrale forskningsinstitusjoner med ansvar for å vedlikeholde og videreutvikle en nasjonal kunnskapsbase og sørge for at Norge deltar i den internasjonale kunnskapsutviklingen. Økt fokus på betydningen av forskning og nyskaping for landets konkurransevne og for samfunnsutviklingen generelt har satt søkelyset på behovet for å styrke forskningen gjennom strategisk prioritering på alle nivåer.

Høyere utdanning skal utdanne kandidater til arbeids- og næringsliv, bidra til studentenes personlige utvikling og gi dem et godt utgangspunkt for å bli aktive borgere i et demokratisk samfunn. I framtida blir det en viktig utfordring å utdanne et tilstrekkelig antall kandidater med gode og relevante kvalifikasjoner til sentrale

yrker innenfor velferdssamfunnet som medisin og helse, pleie og omsorg, barnehage og utdanning. Samtidig krever innovasjon og verdiskapning i næringslivet godt kvalifiserte kandidater på områder som naturvitenskap og teknologi, inkludert kandidater på doktorgradsnivå.

Det oppnevnes et utvalg for å vurdere den videre utviklingen av norsk høyere utdanning i lys av samfunnets behov. Utredningen skal ta utgangspunkt i universitetenes og høyskolenes samfunnsrolle. Soria Moria-erklæringens mål om å styrke det regionale universitets- og høyskolesystemet vil være en sentral premiss for arbeidet. Utvalgets mandat er å vurdere tiltak for å sikre at strukturen av universiteter og høyskoler

- bygger opp under lovens formål om høyere utdanning, forskning og faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid på høyt internasjonalt nivå
- sikrer samspill med lokalt og regionalt arbeids- og samfunnsnivå, slik at institusjonene bidrar til bærekraftig økonomisk, sosial og kulturell utvikling
- gir landet en tilfredsstillende tilførsel av kvalifisert arbeidskraft både til privat og offentlig virksomhet
- gir god nasjonal dekning av utdanningstilbud for søkere med ulike ønsker og behov
- imøtekommer voksnes behov for etter- og videreutdanning på høyere nivå blant annet ved bruk av IKT-baserte studieopplegg og desentraliserte tilbud
- søker å bryte kjønnsdelingen i valg av studium og sikrer begge kjønn likeverdig plass på alle nivåer innen høyere utdanning og forskning
- sikrer en god regional balanse i studietilbud og kompetanse
- legger til rette for fortsatt økende internasjonalt samarbeid innenfor høyere utdanning og forskning
- legger til rette for faglig sterke, livskraftige institusjoner med evne til omstilling og fornyelse
- sikrer kvalitativt gode og robuste forskningsmiljøer
- sikrer en god utnyttelse av samfunnets samlede ressurser

Utredningen bør anlegge et tidsperspektiv på ti til tjue år.

Universiteter og høyskoler skal fortsatt ha høy grad av selvstyre. De offentlige universitetene og høyskolene skal fortsatt være statlige forvaltningsorganer. Utvalget bes vurdere om gjeldende kategorier, standarder og kriterier for institusjonsakkreditering er hensiktsmessige i forhold til de overordnede målene for utdannings- og forskningspolitikken.

Utvalget bes vurdere forslag til tiltak i lys av hva som er institusjonenes og sentrale myndigheters ansvar. Videre må forslagene vurderes i forhold til finansierungsordningen for universiteter og høyskoler.

Utvalget skal utrede og tallfeste de økonomiske og administrative konsekvensene av sine forslag. Minst ett av utvalgets forslag skal baseres på uendret ressursbruk i universitets- og høyskolesektoren. Utvalget skal avgi sin innstilling innen 31. desember 2007.

Som grunnlag for drøftingen av hovedpunktene i mandatet har utvalget foretatt en analyse av hvordan universitets- og høyskolesektoren vil endre seg innenfor det angitte tidsperspektivet uten nye politiske grep. Utvalget er enig i at universitetene og høyskolene fortsatt bør ha høy grad av selvstyre, og har vurdert bruken av styringsmidler for å oppnå nasjonale mål for sektoren med dette som utgangspunkt. Private høyskoler styres ikke av staten på samme måte som de statlige universitetene og høyskolene og omfattes derfor bare i begrenset grad av drøftingen, men omtales der det er relevant.

Utvalget har tolket mandatet slik at det ikke skal behandle forskningspolitikken generelt, men har drøftet relevante aspekter av den i ulike kapitler i innstillingen. Instituttsektoren er kort omtalt i kapittel 6. Når det gjelder mandatets punkt om etter- og videreutdanning, foreligger det allerede et omfattende utredningsmateriale, og dette er derfor ikke behandlet som et eget tema. Utvalget har videre merket seg at Kunnskapsdepartementet vil legge fram egne stortingsmeldinger om forskerkruttering og internasjonalisering, og har følgelig bare i begrenset grad drøftet disse temaene. Disse avgrensningene er avklart med departementet underveis i arbeidet. Tilsvarende har utvalget valgt å ikke gå nærmere inn på virksomheten i NOKUT, som er under evaluering.

1.2 Utvalgets sammensetning og sekretariat

Utvalget ble oppnevnt med følgende sammensetning:

- Steinar Stjernø, professor i sosialpolitikk, Høgskolen i Oslo (leder)
- Irene Dahl Andersen, divisjonsdirektør for psykisk helsevern, Sykehuset Østfold
- Marianne Andreassen, direktør, Senter for statlig økonomistyring
- Peter Arbo, førsteamanuensis, Institutt for samfunns- og markedsfag, Norges fiskerihøgskole, Universitetet i Tromsø
- Agneta Bladh, rektor ved Högskolan i Kalmar, Sverige
- Kirsti Kolle Grøndahl, fylkesmann i Buskerud
- Marianne Harg, president i Tekna og seksjonsjef i Norsk Hydro
- Peter Maassen, professor i høyere utdanningspolitikk, Universitetet i Oslo og NIFU STEP
- Jens Maseng, leder, Norsk Studentunion
- Ernst Nordtveit, professor og dekan ved Juri-disk fakultet, Universitetet i Bergen
- Kathrine Skretting, professor i filmvitenskap, dekan ved Historisk-filosofisk fakultet, NTNU, Trondheim
- Katrine Elida Aaland, leder, Studentenes Landsforbund

Utvalgets sekretariat, som var plassert i Kunnskapsdepartementet, har bestått av:

- avdelingsdirektør Sverre Rustad (sekretariatsleder)
- seniorrådgiver Grete Gåra Alvern
- seniorrådgiver Trond Bergene
- seniorrådgiver Mads Gravås (fra november 2007)

1.3 Utvalgets arbeid

Utvalget hadde sitt første møte 23. august 2006 med åpning ved statsråd Øystein Djupedal. Det har vært gjennomført 17 utvalgsmøter, samt studietur til Finland.

Mange av utvalgsmøtene har vært lagt til høyskoler og universiteter i Norge. På disse møtene har institusjonene fått anledning til å presentere seg selv og til å komme med innspill til utvalgets arbeid. Utvalget har hatt møter på følgende universiteter og høyskoler:

02.10.06: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, Trondheim

15.12.06: Høgskolen i Oslo

16.01.07: Universitetet i Stavanger
 15.02.07: Universitetet i Oslo
 16.03.07: Diakonhjemmet Høgskole, Oslo
 20.04.07: Høgskolen i Harstad
 15.05.07: Høgskolen i Hedmark, Hamar
 12.09.07: Høgskolen i Sogn og Fjordane, Sogndal

På møtet i Trondheim, som ble holdt på NTNU, var også Høgskolen i Sør-Trøndelag invitert. Møtet på Diakonhjemmet Høgskole var et møte med Nettverk for private høyskoler, og møtet i Harstad var med alle de høyere utdanningsinstitusjonene i Nord-Norge. På Hamar-møtet var også høyskolene i Lillehammer og Gjøvik invitert.

Representanter for utvalget har hatt kontaktmøter med en lang rekke institusjoner og organisasjoner, blant andre Universitets- og høyskolerådet, Norges forskningsråd, NIFU STEP, NHO, LO, funksjonshemmedes og innvandreres organisasjoner og representanter for de estetiske og vitenskapelige høyskolene. I tillegg har utvalgsleder og andre utvalgsmedlemmer deltatt med innlegg på en lang rekke møter og konferanser. Utvalget har lagt vekt på å kommunisere åpent om problemstillinger og mulige løsninger for å få en bredest mulig diskusjon.

Utvalget har mottatt skriftlige innspill fra følgende: Norgesuniversitetet, Komité for integreringstiltak – Kvinner i forskning, professor Øyvind T. Gulliksen, Minoriteter i Fokus i Akademia/Minoriteter i Profesjonsutdanning, Universitetet i Stavanger, Nettverk for Private Høyskoler, førsteamanuensis Erling H. Reinslett, Universitetet i Oslo, Siviløkonomene, Nasjonalt råd for teknologi, rektorene ved de vitenskapelige høyskolene, Studieforbundet Folkeuniversitetet, Norsk Industri, rektorene ved UiO, UiB og NTNU, Forskerforbundet, Norsk Thyreoideaforbund, Utdanningsforbundet, Universitetsstudiene på Svalbard, UNIO, UNIO-studentene, Kunsthøgskolen i Bergen, ANSA, NITO, rektorene ved Universitetet i Tromsø og Høgskolen i Tromsø, spesialrådgiver Inger Stray Lien, Høgskolen i Volda, rektorene ved alle universitetene, Norges musikkhøgskole, Norges Handelshøyskole, Vestnorsk Nettverk, Norsk Studentunion og Studentenes Landsforbund.

Utvalget har fått utført to eksterne utredninger. NIFU STEP har utarbeidet en rapport om kommersielle aktører,¹ og Senter for statlig økonomistyring har bistått med en samfunnsøkonomisk analyse av ulike alternativer når det gjelder organisasjonsmodell og finansieringssystem. Analysen publiseres

1. Nicoline Frølich, *Et nytt utdanningsmarked: For-profit høyere utdanning internasjonalt*, NIFU STEP rapport nr. 10/2007.

som et uttrykt vedlegg til utredningen. I tillegg vil utvalget takke Jan Erik Grindheim, Knut Kjeldstadli, Sveinung Skule, Rune Slagstad, Jens-Christian Smeby, Gunnar Stave, Olve Sørensen og Lars Inge Terum for konstruktive bidrag. Universitets- og høyskoleavdelingen i Kunnskapsdepartementet har stilt sekretariat til rådighet for utvalget og har bistått med materiale og innspill også ut over dette.

1.4 Oppbygging av innstillingen

Innstillingen er delt inn i 23 kapitler med en særuttalelse fra utvalgsmedlem Marianne Harg til slutt. Utvalget gir en overordnet situasjonsanalyse og -beskrivelse i kapittel 3–5, og fortsetter deretter med drøfting av enkelttemaer. Hvert av kapitlene 6–21 avsluttes med utvalgets vurderinger og forslag. Deretter drøftes økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene i kapittel 22. Vedleggene inneholder utfyllende opplysninger, statistikk, tabeller mv.

Kapitler

- Kap. 1 Innledning
- Kap. 2 Sammendrag
- Kap. 3 Høyere utdanning mellom danning, demokrati og økonomi
- Kap. 4 Kontekster
- Kap. 5 Utviklingstrekk og utfordringer i norsk høyere utdanning
- Kap. 6 Institusjonsstruktur
- Kap. 7 Styring og ledelse i universitets- og høyskolesektoren
- Kap. 8 Kriterier for akkreditering som universitet
- Kap. 9 En styrket forskerutdanning
- Kap. 10 Finansieringssystemet for universiteter og høyskoler
- Kap. 11 Små studiesteder
- Kap. 12 Dimensjonering, arbeidsdeling og ansvar for små og utsatte fag
- Kap. 13 Universitet på internasjonalt nivå?
- Kap. 14 Styrking av profesjonsutdanningene i høyskolene
- Kap. 15 Sentre for fremragende undervisning
- Kap. 16 Universitetenes og høyskolenes regionale betydning
- Kap. 17 Internasjonalisering i høyere utdanning
- Kap. 18 Etniske minoriteters deltakelse i høyere utdanning
- Kap. 19 Situasjonen for funksjonshemmede i høyere utdanning
- Kap. 20 Likestilling

Kap. 21 En mer kunnskapsbasert utdannings- og forskningspolitikk

Kap. 22 Økonomiske og administrative konsekvenser

Kap. 23 Særuttalelse fra Marianne Harg

Vedlegg

1. Styringsreformer på nasjonalt nivå i Europa
2. Registrerte studenter, søkning, master- og doktorgrader – tabeller

3. Forutsetninger for drøftingen av modeller for framtidig institusjonsstruktur

4. Særlige problemstillinger knyttet til små studiesteder

5. Etniske minoriteter i høyere utdanning – tabeller og figurer

Utrykt vedlegg: *Samfunnsøkonomisk analyse av strukturendringer i universitets- og høyskolesektoren*. Senter for statlig økonomistyring, Rapport nr.1/08. Se www.sfsno.no.

Kapittel 2

Sammendrag

Stadig flere land satser på høyere utdanning og forskning som en kilde til innovasjon og verdiskaping. Særlig i de rike industrilandene, som ikke kan konkurrere på grunnlag av lave kostnader, legges det stor vekt på å sikre et høyt kunnskapsnivå og utvikle bedre løsninger på alle samfunnsområder. Behovet for avansert kunnskap øker også i takt med de globale klima- og energiutfordringene og den stigende gjensidige avhengigheten og rekkevidden av ulike typer menneskelige beslutninger. De høyere utdanningsinstitusjonene møter derfor stigende forventninger. Som resultat er det høyere utdanningssystemet nå i endring i mange land.

Denne utviklingen stiller også de norske universitetene og høyskolene overfor nye utfordringer. Kravene til internasjonal kvalitet i undervisning og forskning blir stadig sterkere. Institusjonene må klare å forene sin økende betydning for økonomisk utvikling, velferd og miljø med sin rolle som dannelsesinstitusjoner og sin betydning for nasjonens kulturelle og sosiale utvikling. Samtidig fører arbeidslivets behov for høyt kvalifisert arbeidskraft, den raske teknologiske utviklingen, endringer i ungdomskullene og de unges ønsker om å studere i byene til et sterkere press for omstilling. Konkurransen om studenter, ansatte, forskningsmidler og samarbeidspartnere blir også stadig skjerpet.

Norge har en godt utbygd struktur av universiteter og høyskoler som på en vellykket måte har sikret alle deler av landet tilgang til høyere utdanning og tilførsel av kandidater til arbeidslivet. Men denne strukturen er i dag under press både innenfra og utenfra. Mange studiesteder har svak rekruttering, evalueringer har påvist sviktende kvalitet i flere sentrale utdanninger, og flere prosesser trekker i retning av spredning av utdanninger og fagmiljøer. Parallelt med dette satser andre land – også våre naboland – på å konsentrere ressursene for å sikre kvaliteten i høyere utdanning og for å møte den internasjonale konkurransen og utfordringene fra kunnskapsøkonomien. Norsk høyere utdanning bør ikke gå i motsatt retning.

Utvalget har på denne bakgrunn vurdert ulike tiltak for å fremme høyere kvalitet, og har i den

sammenheng vært særlig opptatt av å finne en god balanse mellom behovet for sterke fag- og forskningsmiljøer og tilgjengelighet i utdanningstilbudet. Utvalgets forslag tar utgangspunkt i at norsk høyere utdanning har en fragmentert struktur med mange små institusjoner og fagmiljøer. Det finnes 51 studiesteder ved de statlige universitetene og høyskolene, hvorav 41 har færre enn 2000 studenter og 19 færre enn 1000. Mange små studiesteder og institusjoner vil ha vanskelig for å møte de svingningene i studentkullene som forventes etter 2015, og den økende tendensen til at ungdommen ønsker å studere i de større byene. Videre skjer det en fragmentering av utdanningstilbudet på master- og doktorgradsnivå som forsterkes av de gjeldende kriteriene for akkreditering som universitet. Siden 2000 er det opprettet 16 nye doktorgradsutdanninger i de daværende høyskolene. Hvis alle høyskolene som planlegger å bli universitet skal oppfylle kravene, vil det kreves ytterligere 20–25 nye doktorgrader, og mange av disse er allerede under planlegging. Dermed brytes også arbeidsdelingen mellom universitetene og høyskolene ned.

Utvalget har lagt til grunn at det ikke er mulig å gå tilbake til en situasjon med et klart skille mellom universiteter og høyskoler. Som vist i kapittel 5.1 har det skjedd en gradvis tilnærming mellom institusjonstypene. Skillet brøt endelig sammen da det ble åpnet for at høyskoler først kunne tildele egne doktorgrader og i neste omgang endre institusjonskategori til universitet ved å oppfylle visse krav. Også internasjonalt er universitetsbegrepet i endring og omfatter mange ulike typer institusjoner med svært varierende fagportefølje og forskningsomfang. Så vidt utvalget kjenner til, er det imidlertid ingen andre land som definerer et universitet på samme måte som vi gjør i Norge med kravet om fem mastergrader og fire doktorgrader. Etter at endringen ble innført, er det akkreditert tre universiteter: Universitetet for miljø- og biovitenskap og universitetene i Stavanger og Agder. De to siste har like mye til felles med store høyskoler som med de tradisjonelle universitetene. Minst åtte andre høyskoler har erklært sine ambisjoner om å bli universitet og vil med dagens rammevilkår

sannsynligvis bli det, alene eller sammen med andre, innenfor det tjueårsperspektivet som utvalget er bedt om å anlegge.

For å møte utfordringene som er beskrevet ovenfor og skape større og mer robuste enheter foreslår utvalget at institusjonsstrukturen i norsk høyere utdanning endres gjennom sammenslåinger. Dette hovedgrepet kombineres med en prosesstilnærming der universitetene og høyskolene selv fremmer forslag om hvilke andre institusjoner de naturlig hører sammen med. Alle de statlige høyere utdanningsinstitusjonene skal omfattes av prosessen. Deretter tar regjeringen stilling til den endelige institusjonsstrukturen. De nye institusjonene skal utvikle ulike profiler i dialog med departementet etter råd fra et nytt organ bestående av internasjonale eksperter. Utvalget foreslår nye virkemidler i finansieringssystemet for å støtte opp under en økt profilering og arbeidsdeling, jf. nedenfor. Generelt ønsker utvalget en noe sterkere grad av statlig styring av sektoren. Forslaget til ny institusjonsstruktur er beskrevet i kapittel 6. Uansett hvilken institusjonsstruktur som velges, mener utvalget at fremtiden for enkelte studiesteder bør vurderes. Dette er nærmere begrunnet i kapittel 11. Utvalget går inn for at det ikke bør opprettes nye, permanente studiesteder med egne fagmiljøer innenfor det tidsperspektivet som er trukket opp i mandatet.

Utvalget mener at den sterke sammenkoblingen mellom etablering av doktorgradsutdanninger og akkreditering som universitet skaper en uheldig fragmentering av det nasjonale systemet for forskerutdanning, med mange små fagmiljøer som resultat. Utvalgets forslag til ny institusjonsstruktur vil dempe disse problemene. Hvis forslaget ikke blir fulgt, mener utvalget at det er nødvendig å treffe andre tiltak for å stoppe utviklingen mot stadig flere små doktorgradsutdanninger, og foreslår at kravet for akkreditering som universitet da blir én doktorgradsutdanning, slik regjeringen Stoltenberg gikk inn for i 2000. Dette bør kombineres med krav til institusjonsstørrelse og en strengere fortolkning av kravet om stabil forskerutdanning. Utvalget ser ingen grunn til at Norge skal holde seg med en særegen definisjon av et universitet, og mener som European University Association at et universitet er en høyere utdanningsinstitusjon som også driver forskerutdanning – det vil si har minst én doktorgradsutdanning. Dette er nærmere drøftet i kapittel 8.

Evalueringer av forskerutdanningen i Norge peker på at den er preget av mange små fagmiljøer og av lav gjennomstrømming. Til tross for en jevn økning i avlagte doktorgrader ligger vi etter de

andre nordiske landene i antall kandidater, også målt i forhold til størrelsen på befolkningen, og gjennomsnittsalderen blant kandidatene er høy. Også i dette perspektivet mener utvalget at de mange nye doktorgradene i høyskolesektoren, stimulert av kravene til akkreditering som universitet, er en uheldig utvikling som ikke vil fremme kvalitet og gjennomføring. I stedet bør det tas et nasjonalt grep for å styrke forskerutdanningen. Dette haster hvis et nytt system skal være etablert før den forventede satsingen på forskerrekuttering settes i verk. Utvalget foreslår derfor at all forskerutdanning i Norge i fremtiden bør gis i forskerskoler eller tilsvarende strukturerte opplegg som oppfyller visse minstekrav til omfang og organisering. Forslaget er nærmere beskrevet i kapittel 9.

Utvalget har vært spesielt opptatt av kvaliteten i de korte profesjonsutdanningene. Flere evalueringer tyder på at utdanningene ikke har tilstrekkelig høy kvalitet i forhold til lovens krav. Evalueringene peker igjen på at det er for mange små fagmiljøer, at det drives for lite FoU-virksomhet rettet mot profesjonenes yrkesfelt, at kontakten mellom undervisningen og praksisfeltet ikke er god nok, og at andelen som fullfører ofte er foruroligende lav, uten at høyskolene skaffer seg kunnskap om hva det skyldes. Etter Kvalitetsreformen har studentenes tidsbruk på studiene gått noe ned, og det er grunn til å tro at de møter for svake forventninger i enkelte utdanninger. Videre er den formelle kompetansen blant de ansatte fortsatt lav, selv om det har skjedd en heving etter Høgskolereformen i 1994.

Kvalitetsreformen var rettet mer mot universitetene enn mot profesjonsutdanningene i høyskolene, som i stor grad allerede hadde etablert de arbeidsformene og den nærheten mellom studenter og ansatte som reformen innebar. Utvalget mener at det nå er behov for ekstra grep for å heve kvaliteten i de korte profesjonsutdanningene. Etter akkrediteringen av de nye universitetene har nesten alle disse utdanningene også blitt universitetsutdanninger, og med en utvikling der flere og flere høyskoler vil bli universiteter, vil en stadig større andel av studentene være universitetsstudenter. Det er derfor ikke lenger mulig med tiltak eller insentiver innrettet etter institusjonskategori. Utvalgets forslag til tiltak for å heve kvaliteten i de korte profesjonsutdanningene presenteres i kapittel 14. De omfatter blant annet et kompetansehevingsprogram for det faglige personalet. Videre fremmer utvalget i kapittel 15 et forslag om etablering av sentre for fremragende undervisning, som også vil komme profesjonsutdanningene til gode og bidra til å heve kvaliteten.

Den økte nasjonale og internasjonale konkurransen mellom høyere utdanningsinstitusjoner med en stor grad av autonomi stiller store krav til styring og ledelse. Strategisk ledelse blir stadig viktigere. Ledelsesutfordringene vil øke med større institusjoner slik utvalget har foreslått, samtidig som styrene da vil ha enda større handlingsrom og innflytelse over institusjonens videre utvikling. Utvalget foreslår å lovfeste en styringsmodell med enhetlig ledelse og eksternt styreleder. Innenfor denne rammen bør institusjonene selv ha frihet til å bestemme de øvrige elementene i styrings- og ledelsesstrukturen. Som institusjonens øverste leder kan rektor være valgt eller ansatt, men bør alltid være medlem av styret. Utvalget foreslår videre å lovfeste prosedyrer som sikrer involvering av ansatte og studenter i rekrutteringsprosessen. Forslagene presenteres i kapittel 7.

Utvalget mener at kombinasjonen av høy institusjonell autonomi og det nåværende finansieringssystemet bidrar til at utviklingen i høyere utdanning i for stor grad blir et resultat av konkurransen mellom institusjonene om studenter, ansatte og forskningsmidler. I stedet bør institusjonene sikres mer stabile rammevilkår gjennom en forsiktig reduksjon av den resultatbaserte finansieringen kombinert med avtaler som strekker seg over flere år, innenfor rammen av begrensningene

som følger av årlige statsbudsjetter. Utvalget mener at det nåværende finansieringssystemet alt i alt skaper for lite rom for politisk begrunnede beslutninger om hvilke områder som bør prioriteres og hvordan arbeidsdelingen mellom institusjonene bør være, men ønsker ikke å vende tilbake til en situasjon der departementet detaljstyrer institusjonene. I stedet foreslås et økt innslag av strategiske bevilgninger, blant annet gjennom innføring av en egen strategisk undervisningsbevilgning. For å redusere detaljstyringen bør utformingen av dagens mål- og resultatstyring vurderes nærmere i samarbeid med sektorens organer. Utvalget mener at dagens historisk baserte basiskomponent bør dekomponeres med synlige kostnadsbærere så langt det er mulig. Ved den varslede gjennomgangen av finansieringssystemet i 2009 bør utformingen av hele systemet vurderes på nytt. Utvalget drøfter finansieringssystemet i kapittel 10.

Utvalget drøfter i innstillingen også en rekke andre temaer. Utvalgets vurderinger og forslag presenteres til slutt i hvert kapittel. *Utvalgets medlem Marianne Harg* deler ikke fullt ut utvalgets analyse i kapittel 5 og fremmer alternative forslag til strukturendringer og til universitetsakkreditering i kapittel 6 og 8. Forslagene er begrunnet i en egen særuttalelse i kapittel 23. For øvrig er innstillingen enstemmig.

Kapittel 3

Høyere utdanning mellom danning, demokrati og økonomi

Det moderne samfunnet representerer en kompleks sammenvevning av markedet, staten og det sivile samfunnet – områder som historisk har hatt hver sin logikk og hver sine spilleregler. Sammenvevningen har vært ulik i forskjellige land og deler av verden. Det norske samfunnet har vært preget av en særegen kombinasjon av statens framskutte rolle, et marked bestående av relativt mange små aktører, og et vitalt sivil samfunn preget av høy grad av organisering, sterke folkelige bevegelser, høy tillit og utbredt deltakelse i frivillig sektor. Mange av disse trekkene har også vært viktige i våre naboland Sverige og Danmark, selv om Norge tradisjonelt har hatt et svakere nærings- og industriborgerskap enn disse landene. Staten har derfor hatt – og har fortsatt – en mer framskutt plass og en viktigere rolle i økonomien i vårt land.

Universitetene og høyskolene i Norge har historisk stått i skjæringspunktet mellom markedet, staten og det sivile samfunnet: de har hatt en økonomisk betydning, men har vært lite integrert i markedet. De har vært statlige institusjoner, men bare delvis styrt av en forvaltningslogikk. Universitetets *dannende* funksjon kom etter hvert til å få en sentral rolle i dets egenforståelse. Med universitetsreformen i 1905 fikk Universitetet i Oslo en liberal konstitusjon, prinsippet om akademisk selvforvaltning ble institusjonalisert, og universitet ble som offentlig samfunnsinstitusjon plassert på avstand fra de politiske myndighetene.¹

3.1 Vitenskapens dannende, kritiske og demokratiske rolle

I Norge som i mange andre land i Vest-Europa har det særlig vært de ideene som Wilhelm von Humboldt formulerte på det tidlige 1800-tallet som har vært retningsgivende: dannelses som universitetenes pedagogiske og filosofiske ideal; lærefrihet – dvs. lærernes rett til å undervise i det de ønsket og studentenes rett til å søke den undervisningen de

ønsket; enhet av undervisning og forskning – dvs. forskningsbasert undervisning; dannelses gjennom vitenskap – dvs. dannelses gjennom å forfølge det en ikke vet mer enn tilegnelse av gitt kunnskap; vitenskapens enhet – dvs. ingen prinsippforskjell mellom humanvitenskaper og andre, samt forskning i ensomhet og frihet – dvs. forskningsfrihet. Vitenskapen skulle søke sannhet, og denne søken var karakterdannende. Forskningens og undervisningens praktiske og umiddelbare nytte hadde derfor liten plass, selv om det ble antatt at den i det lange løp ville komme samfunnet til gode. Institusjonelt skulle universitetet være et elfenbenstårn – dvs. ha faglig og akademisk autonomi. Men samtidig skulle det administrativt være del av staten, som skulle ansette professorene.

Det humboldtske universitetsidealet forble nettopp det – et ideal. Både i Norge og andre land ble autonomien innskrenket, og de praktiske og instrumentelle sidene ved forskning og utdanning – særlig i profesjonsutdanningene – kom til å spille en større rolle. Lærefriheten ble begrenset – først for studentene, som ofte måtte ta obligatoriske kurs, og dernest gjorde massetilstrømmingen av studenter i det forrige århundret at også professorene oftere måtte ta undervisning de ikke hadde noe ønske om. Mange av elementene i Humboldts tenkning har likevel fortsatt å spille en viktig rolle i selvforståelsen til universitetene og deres ansatte – i en viss grad også for høyskolene og deres ansatte. Det gjelder særlig ideen om forskningens frihet, dannelses og universitetets autonomi. De sosiale og politiske endringene på slutten av 1960-tallet – inkludert studentopprøret og posisjonen til kritisk teori – førte til slutten på den tradisjonelle Humboldt-filosofiens dominans. Nå ble universitetenes kritiske og demokratiske rolle betonet, mens deres rolle som dannelsesagenter kom noe mer i bakgrunnen. Humboldt-filosofiens forestilling om styre av et fellesskap av professorer ble erstattet av ideer om representativt demokrati, med representasjon fra annet vitenskapelig personale, studenter og administrativt ansatte.²

1. Rune Slagstad, «Folkedannelsens forvandlinger», i Rune Slagstad, Ove Korsgaard og Lars Løvlie (red.), *Dannelsens forvandlinger* (Oslo: Pax, 2003), s. 72-88.

2. Peter Maassen og Johan P. Olsen, *University Dynamics and European Integration* (Dordrecht: Springer, 2007).

Den postmoderne vending i de siste tiårene av det forrige århundret og den økende individualiseringen representerte en ny utfordring mot det gamle dannelsesbegrepet. Det ble vanskeligere å opprettholde et enhetlig begrep med klare kriterier – en kanon med et fast innhold. For universitetene og høyskolene ble utfordringen å formulere et dannelsesbegrep som er relevant for den moderne og globaliserte verden og den rollen de akademiske institusjonene skal ha i denne. Til dette begrepet hører verdier som demokrati, menneskerettigheter, etisk refleksjon, åpent tilgjengelig kunnskap, herredømmefri kommunikasjon, saklighet, integrasjon – jf. nedenfor.

3.2 Utdanningens og forskningens økonomiske betydning

De ledende ideologene i den norske dannelses- og universitetstradisjonen var ikke blinde for at utdanning og vitenskap også hadde en stor praktisk og økonomisk nytteverdi. Tidlige 1800-talls reformatorer som Anton Martin Schweigaard var opptatt av realfagenes nytte i den praktiske livsverden, reformpedagoger som Frederik Moltke Bugge og Hartvig Nissen var opptatt av å forene tradisjonelle dannelsesverdier med praktisk nytteverdi, og W. C. Brøgger, som ble valgt til UiOs første rektor i 1907, understreket sterkt vitenskapens betydning for landets materielle utvikling. Den tidlige norske utdanningsreformismen ble et ideologisk kompromiss mellom det ekspressive og det instrumentelle, mellom kultur og sivilisasjon og mellom tysk romantikk og fransk-engelsk rasjonalisme.³ Den raske industrialiseringen i begynnelsen av 1900-tallet førte til økende oppmerksomhet om den økonomiske og samfunnsmessige nytten av realfagene. Da Norges tekniske høgskole ble opprettet i 1910, var målet å tilføre industrien høyt kvalifisert arbeidskraft og bidra til moderniseringen av Norge.

Universitetene utviklet seg på 1800- og 1900-tallet til forskningsuniversiteter med sterkere intern differensiering og spesialisering – med nye disipliner, institutter, administrasjon, laboratorier og med botaniske hager, museer og randseineinstitusjoner, hver med sine særegne eiendoms- og organisasjonsforhold.⁴ De ble løst koplede organisasjoner,⁵

der fakulteter og institutter kan ha høy autonomi, ulike formål og relasjoner til sine omgivelser – kulturen, økonomien og det sosiale felt i samfunnet rundt dem. Dette kom også til å gjelde de nye høyskolene som ble etablert i siste del av det forrige århundret.

Tiden etter den annen verdenskrig var en periode sterkt preget av Arbeiderpartiregjerings tro på teknologien og vitenskapens betydning for gjenoppbygging og modernisering. Denne kom imidlertid mer til uttrykk ved oppbygging av en egen sektor av anvendte forskningsinstitutter utenfor universitetene enn sterke krav til universitetene om å innordne seg praktiske nyttehensyn.

Impulsene til å legge økende vekt på den økonomiske betydningen til forskning og høyere utdanning kom fra tre kilder: For det første fra USA, der en rekke nye universiteter ble opprettet i delstatene med et ønske om at de skulle bidra til utvikling av delstatenes økonomi, helseforhold og kultur.⁶ For det andre vekten på forskningsplanlegging i Sovjetunionen, med ideer som ble videreutviklet av J. D. Bernal. For det tredje ble ideer beslektet med Bernals tatt opp og ført videre av OECD tidlig på 1950-tallet, blant annet med publikasjonen *Shortages and Surpluses of Highly Qualified Scientists and Engineers in Western Europe* i 1954. OECD understreket forskningens og utdanningens betydning som produktivitetsfremmende faktorer – den «tredje faktor» ved siden av arbeid og kapital.

Etter annen verdenskrig ble tilgang til utdanning en del av det sosiale reformprogrammet som Arbeiderpartiet i regjering fikk bred politisk tilslutning til. I prinsippet skulle alle få de samme mulighetene til å få del i det gode som høyere utdanning representerte – sjanser som de aller fleste i foreldregenerasjonen ikke hadde hatt. Høyere utdanning representerte både mulighet for et liv med mindre slit og høyere levestandard og en mulighet for å realisere personlige evner og engasjement. Fra 1960-tallet fikk et stadig større antall unge disse mulighetene, og det ble åpenbart at utdanningssystemet måtte bygges ut for å ta i mot de stadig flere som søkte – og kom til å ville søke – høyere utdanning.

Ottosen-komiteen søkte på siste halvdel av 1960-tallet etter en økonomisk rasjonell løsning på de utfordringene som en økende tilstrømning til høyere utdanning ville bety, og foreslo i sine innstillinger kortere og mer yrkesrettede studier som

3. Rune Slagstad, *De nasjonale strateger* (Oslo: Pax, 1998).

4. Peter Arbo og Paul Bennenworth, «Understanding the regional contribution of higher education institutions: a literature review», Education Working Paper No. 4/2007 (Paris: OECD).

5. Maassen og Olsen (2007).

6. Åse Gornitzka og Peter Maassen, «An instrument for national political agendas: The hierarchical vision», Maassen og Olsen (2007) 81-98.

alternativ til de lange embetsstudiene. Det utløste igjen en debatt om forholdet mellom de instrumentelle og de dannende aspektene ved høyere utdanning.

Demokratiseringen av høyere utdanning, massetilstrømningen av studenter og ekspansjonen i antallet stillinger gjorde det imidlertid klart at forestillingene om universitetet som en dannelsesinstitusjon for en sosial elite ikke lenger kunne opprettholdes. Humboldt-filosofiens svekkelse innebar at professorene måtte dele sin innflytelse med andre stillingsgrupper og med studentene. Forestillingen om at relasjonen mellom professorene og studentene kunne bygge på mester/svennmodellen kunne ikke overleve i de nye masseutdanningsinstitusjonene.

De ideologiske endringene fra slutten av 1970-tallet og begynnelsen av 1980-tallet og den økende globale konkurransen fra 1990-tallet har gitt spørsmålet om høyere utdanning og forsknings betydning ny aktualitet og dermed også reist spørsmålet om universitetenes og høyskolenes rolle i skjæringspunktet mellom marked, stat og sivil samfunn.

I innstillingen fra Hernes-utvalget (NOU 1988:28 *Med viten og vilje*) understrekes høyere utdannings dannende rolle på flere måter. For det første pekes det på at kunnskapseksplosjonen fører til store mengder ny faktakunnskap. Men siden faktakunnskap raskt foreldes, får basiskunnskapene en økende betydning. Basiskunnskap blir grunnlag for spesialisering og skal samtidig motvirke den oppsplittingen som spesialiseringen kan medføre. Grunnleggende teori blir verktøy for å tolke fakta og ny informasjon og for å søke etter ny informasjon. Samtidig skal basiskunnskapen skape samlende forståelsesformer og betone fellesvitenskapelige verdier – åpenhet for argumenter, kritisk skjønn og prøving og omprøving av eksisterende kunnskap. For det andre er bevissthet om historien, nasjonal egenart og lokal variasjon viktig i møtet med økende spesialisering. For det tredje pekte utvalget på at kunnskap i økende grad er makt. Det innebærer at vårt moralske ansvar og evne til etisk refleksjon blir enda viktigere. Til slutt betonte utvalget at den økte betydningen av teknologi og den teknologiske utviklingen gjør et bredt innslag av humanistiske fag i utdannelsen viktigere.

Danningsaspektene i høyere utdanning og forskning, humanioras betydning og etiske utfordringer nevnes også i innstillingen fra Mjøs-utvalget (NOU 2000:14 *Frihet med ansvar*), men har en klart mer tilbaketrukket plass enn økonomiske og instrumentelle aspekter. Fokuset er forskjøvet fra sivil-

samfunnet og det offentlige til markedet, produksjonen og økonomien. Innstillingen er langt på vei preget av et markedsorientert språk med «etterspørsel», «betalingsvilje», «avkastning» og «privatøkonomiske insitamenter» som viktige begreper. Utvalget pekte selv på at «den diskursive konfrontasjonen mellom et markedsorientert språk og et språk forankret i akademisk tradisjon skal ikke undervurderes». Det advarte samtidig mot å overdrive denne motsetningen: det akademiske dannelsesidealet om selvstendig tenkende mennesker «imøtekommer et behov for omstilling og livslang læring».

En slik forskyving i betoningen av henholdsvis de instrumentelle og de kulturelt dannende aspektene ved forskningen finner vi også i en analyse av ulike regjeringers forskningspolitiske dokumenter de siste årene.⁷ I St.meld. nr. 36 (1992–93) *Forskning for fellesskapet* begrunnet Gudmund Hernes grunnforskningen med kulturelle verdier som behovet for økt erkjennelse om verden, økt selvinnsikt hos forskeren og grunnforskningen som et kritisk korrektiv i samfunnet og utfordring av etablerte sannheter. I Kristin Clemets Stortingsmelding *Vilje til forskning* (2004–2005) er derimot fokus mer på de nytteorienterte aspektene ved grunnforskningen – dens bidrag til utvikling av ny teknologi og til næringslivet og betydningen for økt velferd og økonomisk verdiskapning. Dette var i tråd med en internasjonal diskurs i forskningspolitikken, som svekket det tradisjonelle skillet mellom grunnforskning og anvendt forskning og i stedet la vekt på å stimulere til en tettere forbindelse mellom grunnforskning og teknologisk innovasjon.⁸

3.3 Internasjonal kontekst

Særlig OECD har gjennom en rekke år vektlagt universitetenes og høyskolenes økte økonomiske betydning og vist til at den tette koblingen mellom forskningen og næringslivet i USA har bidratt til landets høye innovasjonstakt og styrket dets kon-

7. Lina Rønningen, *Forskningspolitiske begrunnelser for å fremme den norske grunnforskningen: En tekstanalyse av tre forskningsmeldinger fra tidsperioden 1993-2005* (masteroppgave, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo, 2006).

8. Vannevar Bush, *Science: The Endless Frontier* (Washington, D.C.: United States Government Printing Office, 1945), og Donald Stokes, *Pasteur's Quadrant: Basic Science and Technological Innovation* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1997). Begrepene «grunnforskning» og «anvendt forskning» forstås her slik de er definert i den såkalte Frascati-manualen, se http://www.nifus-tep.no/norsk/innhold/statistikk/fou_statistikk/om_fou_statistikken/frascati_manualen.

kurranseevne i forhold til Europa. I Lisboa-erklæringen i 2000 satte EU seg som mål å bli den kunnskapsbaserte økonomien med sterkest konkurranseevne og sosial integrasjon i verden innen 2010, jf. kapittel 4.7. Utdanning og forskning skulle utgjøre sentrale institusjoner i denne prosessen.⁹ EU-kommisjonen har uttrykt skepsis mot de tradisjonelle humboldtske universitetsverdiene og tvil på at kollegialt selvstyrte universiteter basert på de tradisjonelle disiplinene vil være i stand til å spille en mer aktiv rolle i de økonomiske innovasjonsprosessene.

På den annen side har den mellomstatlige Bologna-prosessen hatt en mer balansert profil.¹⁰ Ministerkonferansen i 2003 la vekt på de høyere utdanningsinstitusjonenes betydning for økt konkurranseevne, men pekte samtidig på at dette må balanseres mot deres kulturelle og nasjonale rolle og deres betydning for utvikling av identitet og sosial integrasjon. På ministerkonferansen i London i mai 2007 ble de europeiske høyere utdanningsinstitusjonenes rolle presisert. 46 europeiske utdanningsministere signerte et felles kommuniqué der det bl.a. heter at de høyere utdanningsinstitusjonene skal utdanne studentene til å bli aktive borgere i et demokratisk samfunn:

Our aim is to ensure that our HEIs have the necessary resources to fulfil their range of purposes. Those purposes include: preparing students for life as active citizens in a democratic society; preparing students for their future careers and enabling their personal development; creating and maintaining a broad, advanced knowledge base; and stimulating research and innovation.

Erklæringen fra London-konferansen representerer et forsøk på å beskrive universitetenes og høyskolenes rolle på en måte som forener de instrumentelle og de dannende aspektene – deres økonomiske betydning, deres rolle for utvikling av aktive samfunnsborgere som deltar i demokratiske prosesser, kunnskap som personlig utvikling og stimulan til forskning og innovasjon. Dette er et forsøk på å modernisere beskrivelsen av institusjonenes rolle som åpner for pluralisme og diskusjon. Men spørsmålet – og utfordringen – til universite-

tene og høyskolene blir da hvordan disse hensynene kan kombineres – og hvordan eventuelle dilemmaer og konflikter kan takles.

3.4 Utfordringene til høyere utdanning

I dag utfordres universitetene og høyskolene på ulike måter fra økonomien og markedet og av miljøutviklingen. Først og fremst har forskning og teknologi fått større betydning for å løse globale og nasjonale økonomiske, miljømessige og sosiale problemer og skape velstand og bærekraftig utvikling. Det er i dag allment akseptert at forskningen er blant de viktigste drivkreftene for økonomisk utvikling i moderne samfunn, og at vitenskapelige framskritt vil være av stor betydning for muligheten til å kunne løse miljøproblemer i verden. Avkastningen av forskning er høy, og den samfunnsøkonomiske avkastningen er høyere enn den privatøkonomiske, selv om det er betydelig usikkerhet knyttet til størrelsen.¹¹ Den mest åpenbare økonomiske funksjonen til forskningen er å frambringe innovasjoner som øker bedriftenes produksjon og lønnsomhet og bidrar til å skape nye arbeidsplasser.

Forskning på et høyt vitenskapelig nivå øker også evnen til å imitere og ta i bruk forskning og innovasjoner som skjer i andre land og bedrifter. Deltakelse i avansert forskning og samarbeid med forskere i andre land øker denne absorberingsevnen ytterligere. Norge kan av naturlige grunner ikke ligge i front på mange områder samtidig, men bør gjøre det på områder som er viktige for landets utvikling og der vi har forutsetninger for det. Samtidig må forskningsinnsatsen og det generelle kompetansenivået sette forskningsinstitusjonene og sentrale bedrifter i stand til å raskt absorbere og bearbeide ny kunnskap. Den økte globale konkurransen, jf. kapittel 4.1, gjør dette enda viktigere.

I tillegg har statsfinansielle hensyn blitt stadig viktigere – en utvikling som startet med at universitetene og høyskolene ble masseinstitusjoner. Det er et generelt økt press på statlig finansiering. Når høyere utdanning krever titalls milliarder årlig på statsbudsjettet, er det et legitimt krav fra offentligheten, Stortinget og departementet at disse ressursene utnyttes på en effektiv måte og at de høyere utdanningsinstitusjonene kan vise at de gjør dette.

9. Åse Gornitzka, «The Lisbon Process: A Supranational Policy Perspective», Maassen og Olsen (2007) 155-178.

10. I 1999 møttes utdanningsministere fra 29 land og universitetsledere fra hele Europa for å drøfte utviklingen av høyere utdanning i Europa. Visjonen om utvikling av ett europeisk område for høyere utdanning innen 2010 ble nedfelt i ministrenes erklæring fra møtet, den såkalte Bologna-erklæringen, og ga støtet til en omfattende samarbeidsprosess som nå omfatter 46 land. Se <http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/>.

11. Ådne Cappelen, «Avkastning av samfunnets investeringer i forskning» (Statistisk sentralbyrå, 2006). Rapport skrevet på oppdrag fra Tekna i forbindelse med «Kunnskapsdugnaden» (et samarbeid mellom Tekna, LO og NHO).

Ikke minst innebærer avhengigheten av kunnskap som utviklingsfaktor at stadig flere beslutninger forutsetter høy vitenskapelig innsikt. Teknologiske nyvinninger får større plass i den enkeltes hverdag, og krever både brukerkompetanse og evne til å forstå teknologiens begrensninger. Komplexitet og mangfold i informasjonstilgang forutsetter kritisk evne både mht. kilder og relevans. Informasjonstilgangen øker også antallet sosiale arenaer, og skaper behov for bl.a. tverrkulturell forståelse. Økt organisatorisk kompleksitet i både privat og offentlig sektor utfordrer gjennomslutthet og medvirkning. Alt i alt setter det globaliserte samfunnet krav til høy åpenhet og bred deltakelse i kunnskapssektoren.

Til sammen betyr disse forventningene en utfordring mot tradisjonelle akademiske verdier som har utgjort en del av selvforståelsen til institusjonene i høyere utdanning. Utvalget mener på den ene siden at universitetene og høyskolene må akseptere som legitime hensyn forskningens og utdanningens betydning for en økonomisk og miljømessig bærekraftig utvikling og kravene om en effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser. Men disse hensynene må avveies mot andre hensyn knyttet til institusjonenes kulturelle og samfunnspolitiske rolle. Den norske tradisjonen, der staten har en framskutt plass i utdanning og forskning, bør videreføres gjennom at det offentlige har ansvaret for de høyere utdanningsinstitusjonene også i framtiden. Institusjonenes autonomi og forskningens frihet må bevares, slik at de ansatte står fritt til å utvikle sine talenter og forfølge de ideene de ønsker innenfor de stillingene de er ansatt i, slik det er slått fast i den nylig vedtatte lovbestemmelsen om akademisk frihet.

Universitetene og høyskolene er institusjoner der det kontinuerlig og systematisk produseres ny kunnskap om hvordan samfunnet fungerer, og der det skjer en kontinuerlig fortolkning og refortolkning av sosiale prosesser og institusjonenes funksjon. På sitt beste bidrar samfunnsvitenskapene, naturvitenskapene og humaniora til kritisk kunnskap og kritiske holdninger, mens rettsvitenskapen utvikler grunnleggende prinsipper og normer for fordeling, maktutøvelse og konfliktløsning i samfunnet. Studentene tilegner seg kunnskaper om hvordan samfunnet og verden fungerer og lærer seg å fortolke informasjon og delta i diskusjoner. Høyere utdanning og forskning bidrar derfor til å skape bedre informerte borgere som på selvstendig grunnlag kan ta stilling til argumenter og autoriteter. Dermed får institusjonene i høyere utdanning en kritisk og demokratisk funksjon. Men hvis de skal fylle sin demokratiske rolle, må

den kunnskapen de produserer bli tilgjengelig i den offentlige kunnskapsallmenningen. Det betyr at forskningsresultater i utgangspunktet ikke blir klausulert, begrenses til kjøpesterke oppdragsgivere eller hemmeligholdes. Dette er en utfordring.

Balansen mellom instrumentelle og dannende aspekter kan være forskjellig i ulike utdanninger. Mangfoldet i høyere utdanning betyr at ulike utdanninger kan og bør legge ulik vekt på nærhet til praksis, praktiske erfaringer, disiplinbaserte kunnskaper, teoretisk dybde, refleksjon over praksis og samfunnsmessige konsekvenser. Mellom universiteter og høyskoler, mellom humanistiske og teknologiske fag, mellom profesjonsutdanninger og disiplinbaserte studier vil disse elementene måtte vektlegges forskjellig. Denne diversiteten må så balanseres mot et sett av felles verdier som et modernisert dannelsesbegrep bør inneholde. Hvis begrepet skal overleve, må det gis et innhold som svarer til de utfordringene det moderne samfunnet står overfor i en mer global verden. Viktige elementer i et slikt begrep er:

Saklighet, kritisk evne og bredt perspektiv. Høyere utdanning må formidle verdien av saklighet – det vil si evnen til å se en sak fra ulike synsvinkler og avveie argumentene for og imot et standpunkt knyttet til saken uten å trekke inn hensyn eller argumenter som er den uvedkommende. Kritisk evne er å kunne vurdere informasjon og informasjonskilder, samt å kunne avveie hensyn som står i konflikt med hverandre. Bredt perspektiv er evne til helhetssyn, til å se ut over egen spesialisering og til å se egen faglig virksomhet som ledd i en tradisjon der ens eget bidrag hviler på andres.

Liberalitet, toleranse, demokrati. Den akademiske dannelsen er også fundamentalt liberal, kollektiv og demokratisk. Vitenskapen bygger på et normativt ideal om rasjonalitet og rasjonell kommunikasjon. Den er derfor åpen for nye synspunkter og oppdrar til systematisk skepsis mot vedtatte sannheter og forførende ideologier; den er kollektiv fordi dens resultater tilhører alle.¹² Den ønsker at det beste argument skal vinne fram.

Refleksivitet. Det er i seg selv ingen nødvendig motsetning mellom dannelsen og det at forskning og utdanning har praktiske siktemål eller at de bidrar til å skape økonomiske verdier – så lenge det skjer på en refleksiv måte. Dannelsen betyr å ha evne til å reflektere over sin egen virksomhet og de samfunnsmessige implikasjonene av denne virk-

12. Jf. Rune Slagstad, «Universitetets framtid», *Dagbladet* 27.01.2005 og Jürgen Habermas, *Kraften i de bedre argumenter*, red. Ragnvald Kalleberg (Oslo: Gyldendal Ad Notam, 1999).

somheten. Det gjelder også de etiske og forskningsetiske aspektene ved egen virksomhet.

Evne til tverrfaglig samarbeid. Stadig nye områder legges under vitenskapens lupe, og krever samhandling mellom ulike disipliner. Evne til å se sitt fagfelts begrensning blir en forutsetning for faglig utvikling. Dette utgjør samtidig vitenskapens egenkrisiske dimensjon, der metodekritikk og vitenskapsteoriske problemstillinger finner uttrykk i nye formuleringer, med tilhørende mulige nye svar.

De dannende aspektene ved høyere utdanning blir altså ivaretatt på flere måter. I de enkelte utdanninger og disipliner trenes studentene opp til å se sitt fag i en historisk sammenheng, å søke og vurdere informasjon kritisk, avveie argumenter og være skeptiske mot etablerte sannheter, og å reflektere over egen praksis. Dessuten har innføring i vitenskapsteori, vitenskapelig metode og etikk vært sammenbindende elementer i universitetstradisjonen. Ex.phil. gir studentene innblikk i grunnleggende filosofiske og vitenskapsteoretiske problemstillinger som danner grunnlaget for virksomheten innenfor de enkelte vitenskapene. Ex.phil. har en studieforberegende funksjon, idet den oppøver studentene i vitenskapelige tenkemåter og gir allmenne perspektiver på vitenskapelig virksomhet. Dette skal gjøre dem bedre rustet til selvstendig å tilegne seg viten og dermed få fullt utbytte av sine fagstudier. Examen facultatum (ex.fac.) viderefører og utdyper temaer fra ex.phil., men orientert mot de forskjellige fagstudiene.

Kvalitetsreformens nedkorting av studietiden generelt og den avsatte tiden til ex.phil. og ex.fac. spesielt innebar en mulig svekkelse av disse elementene ved universitetene, noe som har utløst debatt. På den annen side er emnene flere steder integrert i bachelorgraden på nye måter. I tillegg har det gjennom lengre tid skjedd en generell styrking av den vitenskapelige kulturen ved høyskolene. For det første er den etiske refleksjonen rundt praksis styrket. For det andre møter studentene oftere temaer knyttet til vitenskapelig metode og vitenskapsteori, delvis i bachelorstudiene, men først og fremst gjennom den sterke ekspansjonen i masterstudiene, der vitenskapsteori, metode og etikk inngår som obligatoriske emner. For det tredje har den sterke kompetansehevingen med et økende antall professorer og ansatte med doktorgrad betydd at studentene stadig oftere møter ansatte som har erfaring med vitenskapelig arbeid og som formidler den vitenskapelige etos.

3.5 Universitetenes og høyskolenes ansvar

Spenningene mellom de instrumentelle og de dannende og demokratiske aspektene har vært et permanent trekk ved høyere utdanning. Betoningen av det ene og det andre har vekslet – både i myndighetenes og i institusjonenes forståelse – og ikke minst internt mellom ulike fag og fakulteter ved institusjonene. Ulike visjoner har vært dominerende på ulike tidspunkter: mens for eksempel den demokratiske rollen var mest framtrædende ved overgangen fra 1960 til 1970-tallet, blir høyere utdannings betydning for nasjonens økonomi mer framhevet i dag. Men nettopp i en tid da høyere utdannings økonomiske betydning er blitt sentral, er det viktig å understreke institusjonenes dannende og demokratiske rolle.

Tiden har løpt fra forestillingen om at universiteter og høyskoler kan være isolerte elfenbenstårn, slik noen har fortolket det humboldtske idealet. Historikeren Knut Kjeldstadli har formulert ideen om *det samfunnsforpliktete universitetet og høyskolen*.¹³ Det er ikke gitt at forskerne og de akademiske institusjonene av seg selv tar opp tunge og presserende spørsmål knyttet til miljø, helse og produksjon, skriver han. Dessuten kan en med de store ressursene som samfunnet bruker på universiteter og høyskoler, ikke lenger argumentere med at forskning skal drives for forskningens skyld eller for den angivelig dannende virkningen den har på forskerne, studentene og samfunnet. Det betyr ikke at forskning og utdanning skal underordnes kortsiktige nyttehensyn, men at deres ultimate begrunnelse må søkes i at de ses som nyttige for forhold utenfor universitetene og høyskolene selv. *Det samfunnsforpliktete universitetet og høyskolen* legger til grunn tanken om at institusjonenes ytterste begrunnelse er sosial bruksverdi. Dette er forstått radikalt videre enn at forskningen skal være kommersielt utnyttbar. Det er en modernisert utforming av Francis Bacons program fra 1600-tallet, at vi trenger kunnskap som gjør at vi bedre kan forholde oss til naturen for slik å «lindre menneskelivets lidelser». Det gjelder å «skape et menneskeverdig samfunn».¹⁴

Sammenlignet med andre OECD-land har den nordiske velferdsmodellen vært kjennetegnet av kombinasjonen av høy deltakelse i arbeidsmarkedet, et relativt fleksibelt arbeidsmarked med høy

13. «Et universitet for sosial bruksverdi», notat til utvalget 2007.

14. Rune Slagstad, *Kunnskapens hus*, ny og utvidet utgave (Oslo: Pax, 2006); sitert Kjeldstadli 2007.

omstillingsevne, et sosialt sikkerhetsnett som beskytter mot dramatisk inntektsbortfall og fattigdom ved tap av lønnsinntekt, en mer egalitær lønnsstruktur og et system for inntektsfastsetting der sentrale forhandlinger spiller en stor rolle, ofte med aktiv deltakelse fra statens side, og der lønns-takernes organisasjoner aksepterer hensynet til konkurransevne som legitimt.

Også høyere utdanning og forskning er en integrert del av den nordiske modellen: et offentlig utdanningssystem som har sikret bred tilgang til utdanning for alle, og som har ført til at Norge og de andre nordiske landene har en høy andel av befolkningen med høyere utdanning. For det første bidrar det til selvstendige arbeidstakere som tar ansvar og kan delegeres til. For det andre skaper det en beredskap for å absorbere forskning og nye ideer fra forskningsinstitusjoner i andre land. For det tredje har Norge ved siden av et godt utbygd system av høyskoler og universiteter også en relativ stor instituttsektor som har fylt et rom mellom universitetenes grunnforskning og praktisk anvendelse. Denne har på flere viktige områder framskaffet forskningsbasert kunnskap som har bidratt til innovasjon og produktutvikling. Til sammen har denne modellen sikret høy sysselsetting og konkurransevne. Men til tross for sitt høye utdanningsnivå er Norge ifølge OECD ikke spesielt langt framme når det gjelder innovasjon, og ligger etter andre nordiske land. Det kan tyde på at kontakten mellom høyere utdanning og arbeidslivet kan bli sterkere.

Utvalget konstaterer at lov om universiteter og høyskoler slår fast at universitetene og høyskolene ikke kan gis pålegg om læreinnholdet i undervisningen og innholdet i forskningen eller i det kunstneriske og faglige utviklingsarbeidet. Det påligger altså institusjonene selv å mestre de dilemmaene som følger av spenningen mellom på den ene siden høyere utdannings økende betydning som produktivkraft og på den annen side dens oppgave når det gjelder danning, kritisk refleksjon, demokrati og kultur- og identitetsformidling. Utvalget vil likevel peke på noen faktorer som det anser som viktige i denne sammenheng.

For det første har institusjonene et ansvar for å bidra til at det føres en kontinuerlig diskusjon om slike dilemmaer både internt i institusjonen og i offentligheten. De bør legge til rette for dette ved å skape egnede fora, tydeliggjøre dilemmaer og bruke tid og energi på å avveie de ulike hensynene.

For det andre bør de evaluere og forske på i hvilken grad ex.phil. og ex.fac. eller tilsvarende emner fyller den rollen de er tiltenkt når det gjelder å skape en felles forståelse for vitenskapens egenart, normer og kommunikasjonsform. Det er påfallende at de tilløpene til diskusjon som har vært de senere årene, i liten grad har vært basert på systematisk evaluering og forskning.

For det tredje påligger det institusjonene et ansvar for å sikre at etikk og refleksjon over etiske dilemmaer har den nødvendige plass i høyere utdanning. Både den vitenskapelige utviklingen og det økende kulturelle mangfoldet i samfunnet gjør dette viktigere. Det er her ikke tilstrekkelig at studentene – og de ansatte – tilegner seg et sett med etiske handlingsregler. Særlig i profesjonsutdanningene trengs det også trening i å arbeide med avveining av ulike legitime hensyn. Samtidig bør institusjonene legge opp til en grundig gjennomtenkning av hvilken betydning det økende innslaget av personer fra andre kulturer bør få for de ulike studienes innhold og organisering.

For det fjerde har utvalget registrert at Kvalitetsreformen har ført til at det flere steder har skjedd en oppsplitting av fag og utdanninger i til dels mange kortere kurs. På den ene siden gir dette studentene valgfrihet til å sette sammen studier som svarer til egne preferanser. På den annen side er det fare for at en utstrakt faglig oppsplitting kan føre til mindre helhetsforståelse. Utvalget regner med at institusjonene fortsetter å drøfte dette og å vurdere om den faglige oppsplittingen eventuelt går ut over helhet og sammenheng.

For det femte forutsetter evnen til samarbeid på tvers av faggrenser både forståelse av begrensningene i egen kompetanse og generell evne til samarbeid. En mer intensivt og spesialisert kunnskapsutvikling krever multidisiplinær dialog. I tråd med dette har flere institusjoner opprettet emner i tverrfaglig samarbeid, der studentene både lærer faglig kommunikasjon ut over egen utdanning og å gjennomføre egne prosjekter.

Endelig bør et modernisert dannelsesbegrep være et sentralt moment ved utvikling av fag og studier i en tid da institusjonene i høyere utdanning møter sterkere – og ofte legitime – krav om tilpasning til arbeidslivet og om at kunnskap, utdanning og forskning skal bidra til nasjonens økonomiske utvikling og møtet med nye globale utfordringer.

Kapittel 4

Kontekster

4.1 Globalisering

I Norge som i andre land har utdanningssystemet spilt en viktig rolle for utvikling ikke bare av levestandarden og levekårene, men også av den nasjonale og kulturelle identiteten og muligheten for deltakelse i politiske og demokratiske prosesser. Samtidig var utviklingen av velferdsstaten og den bredere deltakelsen i høyere utdanning nært knyttet sammen. Selv om Norge i hele sin moderne historie har hatt en åpen økonomi og vært innvevd i den vestlige kapitalistiske økonomien, ble både velferdsstaten og utdanningssystemet utformet på nasjonale premisser og under styring av nasjonalstaten. Med den økende globaliseringen fra 1980-tallet har stadig flere samfunnsområder blitt sterkere innlemmet i eller påvirket av globale prosesser og systemer. Det gjelder også høyere utdanning.

Den økende globale konkurransen i næringslivet har gjort betydningen av utdanning og forskning for økonomi og velstandsutvikling enda mer sentral. De industrielt mest avanserte landene kan ikke konkurrere med land med lavere levestandard og arbeidslønninger når det gjelder produksjon av forbruksvarer, maskiner og andre produkter og gjennomgår på flere områder en avindustrialisering. Konkurransen i næringslivet forandrer karakter – fra standard priskonkurranse til dynamisk innovasjonskonkurranse. Hvis bedriftene ikke kan konkurrere med nye tjenester og teknologisk avanserte produkter eller produksjonsprosesser, kan resultatet bli økende arbeidsløshet og redusert vekst. Innovasjon, entreprenørskap og næringsklynger blir nøkkelbegreper i den nye konkurransesituasjonen som de industrielt avanserte landene befinner seg i. Innovasjon skjer gjennom læring og kunnskapsflyt mellom kunnskaps- og næringsmiljøer. Et innovasjonssystem består av organisatoriske aktører som bedrifter og utdannings- og forskningsinstitusjoner.¹ Næringsklynger er bedrifter og institusjoner, gjerne i samme

geografiske område, som er knyttet sammen ved at de både har visse fellestrekk og utfyller hverandre på bestemte felt.²

Et høyt utdanningsnivå blir da avgjørende for den menneskelige kapitalen i samfunnet fordi det antas at det bidrar til utvikling av nye ideer og produkter, ny teknologi og nye organisasjonsformer. Dermed øker befolkningens evne til nyskaping og omstilling. Betydningen av høyere utdanning og forskning regnes for å være særlig sterk i høykostland der tradisjonell industri og masseproduksjon svekkes og tjenesteyting og industri preget av innovasjon vokser fram, slik vi bl.a. ser det i Norge. OECD, EU og nasjonale myndigheter legger økende vekt på å skape tettere bånd mellom grunnforskning og kommersiell utnyttelse av forskningsresultater, markeds- og yrkestilpasse utdanningen og styrke innslaget av markedslignende mekanismer og insentiver. Utdanningsinstitusjonene forventes å delta i den internasjonale konkurransen på sine felt, utvikle strategiske mål for virksomheten, foreta klarere prioriteringer, styrke ledelsesfunksjonene, profesjonalisere administrasjonens rolle og åpne for ekstern innflytelse i styringsorganene.

Globaliseringsprosessen, som innebærer en utvidelse og intensivering av alle typer forbindelser, skaper også nye og grensesprengende utfordringer på andre områder. De dreier seg blant annet om migrasjon, sykdomsspredning, kriminalitet, terror osv. Miljø- og klimaproblemene er i dag ett av de klareste eksemplene på hvordan utfordringene globaliseres. Når verden krymper i tid og rom, blir forholdet mellom det lokale og det globale, det nære og det fjerne, forandret. Det utvikler seg i økende grad en global risikobevissthet, der også rekkevidden og konsekvensene av egne handlinger må gjennomtenkes på nytt. Dette stiller ikke minst nye krav til informasjonshåndtering og kunnskap. For høyere utdanning og forskning blir det avgjørende å kunne møte de økte kunnskapsbehovene som dette fører til.

1. Charles Edquist, (red.), *Systems of Innovation: Technologies, Institutions and Organizations* (London: Pinter, 1997).

2. Michael Porter, «Clusters and the New Economics of Competition», *Harvard Business Review* 6 (1998): 77-91.

Tabell 4.1 Indekser for konkurranseevne, næringsvennlighet, utdanning, kunnskapsøkonomi og innovasjon (2007).

	Global konkurranseevne	Næringsvennlighet	Utdanning	Kunnskapsøkonomi	Ratio dr.grader i befolkningen. Rangert	Innovasjon
Sveits	1	16	34	6	2	1
Finland	2	13	3	4	4	3
Sverige	3	14	6	1	1	2
Danmark	4	5	2	2	13	5
Singapore	5	1	-	-	-	7
USA	6	3	16	10	11	4
Japan	7	12	20	17	22	11
Tyskland	8	20	22	15	3	13
Nederland	9	21	8	5	8	6
Storbritannia	10	6	14	9	6	10
Hong Kong	11	4	61	21	-	21
<i>Norge</i>	<i>16</i>	<i>11</i>	<i>3</i>	<i>3</i>	<i>14</i>	<i>16</i>

Kilde: World Economic Forum index on competitiveness; World Bank's index on business-friendliness; World Bank's indexes on knowledge economy, education, and innovation 2007.

Se <http://www.weforum.org/en/initiatives/gcp/Global%20Competitiveness%20Report/PastReports/index.htm>;

<http://www.doingbusiness.org/economyrankings/>;

http://info.worldbank.org/etools/kam2/KAM_page5.asp?tid=0&year=2002&sortby=Inn&sortorder=DESC&weighted=Y&cid1=s.

4.1.1 Norge i globaliseringen

Norge har så langt vært i en svært gunstig situasjon som følge av globaliseringen. Vi har en relativt sterk konkurranseevne og kommer rimelig godt ut på de fleste internasjonale rangeringer, men likevel klart dårligere enn de andre nordiske landene. Norge blir rangert som nummer 16 når det gjelder global konkurranseevne av World Economic Forum, og som nummer elleve når det gjelder næringsvennlighet («business-friendliness»).

Selv om lønningene er høye, er produktiviteten også høy i et internasjonalt perspektiv – på linje med andre OECD-land, og høyere enn produktiviteten i USA.³ Det skyldes først og fremst det høye utdanningsnivået i arbeidsstyrken, som fremmer innovasjon og mobilitet. Dessuten fører den sammenpressede lønnsstrukturen til at høyt utdannede koster mindre enn i andre land samtidig som det er dyrt å bruke lavt utdannet arbeidskraft, noe som fremmer innovasjon og bruk av teknologi. Velferdsstaten skaper også et sikkerhetsnett mot at omstruktureringer i næringslivet får dramatiske følger for de ansatte, slik at fagforeningene ikke

ser nedlegging av ulønnsomme arbeidsplasser som så truende som i mange andre land.

Norge er helt i toppen på Verdensbankens rangeringer når det gjelder utdanning og menneskelige ressurser målt ved voksnes lese- og skriveferdigheter og elever og studenter i sekundær og tertiær (høyere) utdanning, og når det gjelder kunnskapsøkonomi (et samlet mål på utdanningsnivå, innovasjon, institusjonelle kvaliteter, rettssikkerhet med mer). Derimot skårer vi lavere når det gjelder innovasjon alene, målt ved andel forskere, patenter og publisering av forskning i tidsskrifter, mens Sverige, Danmark og Finland er helt fremst i verden på dette området. Det er imidlertid ikke sikkert at kriteriene som er brukt, gir et riktig bilde av innovasjonsevnen i Norge.

For universitetene og høyskolene betyr globaliseringen ikke bare at de blir viktigere for innovasjon og økonomisk utvikling, men også at de for første gang i historien virkelig kan bli del av verdensomspennende nettverk. Ny informasjons- og kommunikasjonsteknologi forandrer betydningen av sted og fysisk avstand og gjør det mye lettere for forskere å ha kontakt og samarbeide på tvers av kontinenter, landegrenser og institusjoner, dele informasjon, gi hverandre respons på arbeider, skrive artikler sammen osv. Selv om forskning og høyere utdanning alltid på sitt beste har vært inter-

3. St.meld. nr. 8 (2004-2005) *Perspektivmeldingen 2004 utfordringer og valgmuligheter for norsk økonomi*.

nasjonalt orientert, blir det nå ikke lenger mulig for toppforskere å arbeide isolert fra hverandre uten at det får store følger for kvaliteten og effektiviteten i arbeidet.⁴ Samtidig fører ulike internasjonale rangeringslister til større konkurranse mellom universitetene. Selv om disse listene er kritisert og omstridt, bidrar de til å styrke eller svekke universitetenes prestisje og attraktivitet, jf. kapittel 13. Globaliseringen øker derfor forskjellene mellom de forskningsintensive universitetene og fører til at stadig flere land setter i verk tiltak for at deres egne universiteter skal bli internasjonalt attraktive.

Norsk høyere utdanning blir påvirket av globaliseringen på en rekke ulike måter. Den kanskje sterkeste virkningen er Norges deltakelse i Bologna-prosessen og innlemmelsen av denne i EUs Lisboa-strategi, jf. kapittel 4.7. Myndighetene forventer at forskning og utviklingsarbeid skal knyttes nærmere til innovasjon og til regional nytte, jf. kapittel 16. Videre ønsker de at de høyere utdanningsinstitusjonene skal internasjonalisere sin virksomhet gjennom å publisere mer gjennom internasjonale tidsskrifter og forlag, øke den internasjonale mobiliteten til studenter og ansatte, ta i mot flere studenter fra utlandet og tilby mer undervisning på engelsk, jf. kapittel 17.

De nordiske landene har møtt globaliseringen på en annen måte enn de store landene i Europa – med større omstillingsevne og fleksibilitet i arbeidslivet kombinert med et langt bedre sosialt sikkerhetsnett som har beskyttet folk bedre enn i USA mot risikoene som globaliseringen fører med seg. Den nordiske modellen representerer dermed et alternativ til den amerikanske, med mindre lønnsforskjeller og få fattige blant de sysselsatte, men med flere utenfor arbeidsstyrken – på trygd. Betegnelsen «eurosclerose» har blitt brukt for å beskrive kombinasjonen av høy arbeidsledighet, rigid arbeidsmarked og lav konkurransevne og vekst som har kjennetegnet land som Tyskland, Frankrike og Italia sammenlignet med USA. Den er imidlertid lite treffende for de nordiske landene, og for disse er det derfor mindre grunn til å treffe drastiske tiltak innenfor forskning og høyere utdanning som er basert på en slik diagnose.

En OECD-rapport antar at globaliseringen i årene framover vil få flere konsekvenser for høyere utdanning:⁵

- Økende internasjonal mobilitet blant forskere. Særlig vil de høyest kvalifiserte forskerne styr-

ke sin stilling i et mer globalisert arbeidsmarked.

- Større forskjeller i de nasjonale akademiske arbeidsmarkedene, med økt lagdeling og hierarki.
- Større nasjonale anstrengelser for å øke kvaliteten gjennom økt konsentrasjon av talenter i større og mer slagkraftige forskningsmiljøer. Mange regjeringer strever med spørsmålet om den økte internasjonale konkurransen mellom de høyere utdanningsinstitusjonene bør møtes med sterkere konkurranse også nasjonalt, eller det motsatte, dvs. økt samarbeid og fusjoner til større institusjoner.

Et annet sentralt spørsmål er i hvilken grad globaliseringen vil føre til etablering av et mer globalt utdanningsmarked. I internasjonale organisasjoner og forhandlinger gjennom WTO og GATS er regulering av handel med utdanningstjenester et tema, og det har stått strid om de posisjonene Norge har inntatt.⁶ Australia, Storbritannia og USA har til dels store inntekter fra salg av studieplasser og utdanningstjenester. Mange norske studenter tar hele eller deler av sin utdanning i utlandet, jf. kapittel 4.6, og utdanningstilbydere særlig fra Australia og Storbritannia, men også andre land, har de senere årene markedsført seg svært aktivt i Norge. Støtten fra Statens lånekasse for utdanning har stor betydning for at så mange norske studenter studerer utenfor landets grenser.

Det er mer usikkert i hvilken grad utenlandske eller internasjonale universiteter og utdanningsinstitusjoner vil etablere seg i Norge. Så lenge de nåværende finansieringsordningene gjelder, spesielt bestemmelsen om at læresteder som mottar statstilskudd ikke kan gi økonomisk utbytte, vil det gi en viss beskyttelse mot nye aktører og tilbydere. Dessuten har Norge et relativt lite studentmarked, med et begrenset antall unge som vil foretrekke en utdanning på engelsk eller et annet språk.⁷ På den annen side kan rammebetingelsene med hensyn til finansiering komme til å bli forandret gjennom politiske vedtak som sikter mot å gjøre markedskreftene mer gjeldende også innenfor høyere utdanning.

4. Simon Marginson og Marijk van der Wende, «Globalisation and Higher Education», Education Working Paper No. 8/2007 (Paris: OECD).

5. Marginson og van der Wende (2007).

6. Gustav E. Karlsen, *Utdanning, styring og marked: Norsk utdanningspolitikk i internasjonalt perspektiv* (Oslo: Universitetsforlaget, 2006).

7. Se også Noline Frølich, *Et nytt utdanningsmarked: «For-profit» høyere utdanning internasjonalt*, NIFU STEP rapport 10/2007, kapittel 5. Rapporten er skrevet på oppdrag fra utvalget.

4.2 Nytt arbeidsliv og livslang læring

Siden 1970 har andelen av befolkningen som har utdanning på videregående eller høyere nivå, økt fra under 50 til rundt 80 %. Denne eksplosive utdanningsveksten er absorbert i arbeidsmarkedet uten at det har blitt mindre lønnsomt å ta utdanning, selv om det er forskjeller mellom fagområder. Den økte etterspørselen skyldes hovedsakelig at arbeidskraft med høy utdanning er mer produktiv.⁸ I tillegg fører ny teknologi og endringer i oppgaver og organisering til at det blir flere med høy utdanning i hver næring, samtidig som utdanningsintensive næringer vokser mer enn andre. Analyser viser at hele 73 % av veksten i antall akademikere fra 1989–2001 skyldtes økt bruk av akademisk arbeidskraft innenfor hver næring, mens 27 % skyldtes endringer i næringsstrukturen.⁹ Samtidig fører strukturen i det norske næringslivet med en stor andel småbedrifter til at bedriftene selv i mindre grad enn i mange andre land driver forskning.

4.2.1 Den norske modellen – et kompetanse- og utdanningsintensivt arbeidsliv

Både tilbudet og etterspørselen etter utdanning i det norske arbeidsmarkedet øker mer enn i mange andre land. Den norske arbeidslivs- og velferdsmodellen bidrar til det med sin gode studiefinansiering og sosiale sikkerhetsnett. Det skaper gunstige insentiver for individer og bedrifter til å investere i kunnskap og kompetanse og bruke utdannet arbeidskraft, til læring og kunnskapsflyt. Sterke fagforeninger og sentraliserte lønnsforhandlinger hindrer at lavproduktive bedrifter tilpasser seg ved å tilby lavere lønn eller dårligere arbeidsmiljø. Samtidig belønnes høyproduktive bedrifter med at lønnsnivået for utdannet arbeidskraft ikke blir for høyt. Det bidrar til at lavproduktive bedrifter slås ut i større grad enn i land der forhandlingssystemet er mer desentralisert og lønnsforskjellene større, slik at arbeidskraften overføres til høyproduktive (og mer kunnskapsintensive) bedrifter.¹⁰

Gratis utdanning og god studiefinansiering gjør at risikoen for den enkelte ved å investere i utdanning blir lavere enn i land der den enkelte selv finansierer mer av sin utdanning. Samtidig gjør

den sammenpressede lønnsstrukturen høyt kompetent arbeidskraft billigere, mens lavt utdannet arbeidskraft blir dyrere for bedriftene enn i land med større lønnsforskjeller. Både tilbudet og etterspørselen etter utdanning blir dermed høyere. Små lønnsforskjeller gjør det mer lønnsomt for bedriften å investere i videre kompetanseheving, fordi arbeidstakerne ikke får store lønnstillegg selv om kompetansen øker. Det sosiale sikkerhetsnettet gjør risikoen ved jobbskifte eller nyetablering mindre, og bidrar til at kompetansen flyter til jobber som gir god avkastning. Mobiliteten i norsk arbeidsliv er derfor høy.

Moderne arbeidsformer er mer utbredt i norsk arbeidsliv enn i andre land. I den europeiske arbeidsmiljøundersøkelsen skårer Norge og andre nordiske land høyt når det gjelder selvstendighet for arbeidstakerne, teamarbeid og funksjonell fleksibilitet. SSBs levekårsundersøkelse (2006) viser at mange sysselsatte har stor grad av selvbestemmelse over eget arbeid, og at det er en tendens til at selvbestemmelsen har økt fra 2003 til 2006. Slike arbeidsformer innebærer mer læring i det daglige arbeidet. Samtidig krever delegering av ansvar og myndighet og bruk av selvstyrte arbeidsgrupper kompetente ansatte. Slike arbeidsformer øker etterspørselen også etter andre former for kompetanseutvikling.¹¹ Stadig flere mener at de har gode muligheter til å utvikle seg gjennom jobben. Mer enn ni av ti ansatte i levekårsundersøkelsen oppga at de har gode muligheter til å utnytte utdanning og arbeidserfaring i jobben, og de fleste synes at mulighetene til faglig videreutvikling er gode og at de har gode muligheter til å delta i videre- eller etterutdanning. Fra 1996 til 2006 er det også en svak økning på alle disse områdene.¹²

4.2.2 Læringsintensitet og kompetanseutvikling i arbeidslivet

Utvikling av arbeidsstyrkens kompetanse kan skje ved læring i det daglige arbeidet og ved videreutdanning, kurs og opplæring utenfor eller innenfor det formelle utdanningssystemet. Arbeid kan defineres som læringsintensivt hvis arbeidstakeren stilles overfor svært eller ganske store læringskrav i arbeidet samtidig som han eller hun opplever å ha svært gode eller ganske gode læringsmuligheter. Rundt 60 % opplever å ha et læringsintensivt

8. Erling Barth, «Den samfunnsmessige avkastning av utdanning», *Utdanning 2005 – deltakelse og kompetanse. Statistiske analyser 74* (Oslo: Statistisk sentralbyrå, 2005) 168–90.

9. Erling Barth, Marianne Røed, Pål Schøne, Hege Torp: *Arbeidsmarkedet for akademikere*, ISF-rapport nr. 2004:009.

10. Erling Barth, Karl-Ove Moene og Michael Wallerstein, *Likhet under press: Utfordringer for den skandinaviske fordelingsmodellen* (Oslo: Gyldendal, 2003).

11. Torgeir Nyen, Anna Hagen og Sveinung Skule, *Livslang læring i norsk arbeidsliv: Resultater fra Lærevilkårsmonitoreringen 2003*, Fafo-rapport 434, (Oslo: Fafo, 2003).

12. Pål Schøne, «Analysing the effect of training on wages – using combined survey register data». *International Journal of Manpower* 22.1 (2001): 138–158.

arbeid, mens nesten 80 % sier de har gode læringsmuligheter i 2006.¹³ Jo høyere utdanning, desto mer læringsintensivt arbeid.¹⁴ Arbeidstakere som ofte får nye utfordringer og må sette seg inn i nye ting, opplever et større kompetansebehov enn andre, vil delta mer i kurs og utdanning og oftere benytte ulike læringskilder på arbeidsplassen. Fraværet av forventninger og krav til læring i jobben fører til at de som har lav utdanning, i mindre grad benytter seg av de ulike læringsmulighetene både på og utenfor arbeidsplassen.

Læring i det daglige arbeidet er altså en svært viktig form for kompetanseutvikling. Læringsintensiteten i arbeidet påvirkes av hvor utsatt bedriften er for konkurranse, om den enkelte har utfordrende og varierte arbeidsoppgaver, muligheten for å få veiledning av erfarne kolleger og kontakt med kunder og leverandører. Kontakt med krevende og kompetente kunder er den viktigste forutsetningen for hverdagslæring i bedriftene.¹⁵ Betydningen av arbeidsplassen som læringsarena vil sannsynligvis øke, fordi bedriftene i økende grad har spisskompetanse som ikke finnes i utdanningsinstitusjonene, og fordi de læringsmulighetene som finnes i komplekse internasjonale prosjekter vanskelig kan gjenskapes andre steder.

Omfanget av opplæring i bedriftene er høyt, og det øker. Bare en av ti bedrifter med mer enn ti ansatte ga ikke opplæring til noen av sine ansatte i 2002. Bedrifter med høyt utdanningsnivå, moderne arbeidsformer, ny teknologi eller med mange fagorganiserte har større opplæringsaktivitet enn andre virksomheter. Det siste belyser at den norske arbeidslivsmodellen bidrar til at arbeidslivet blir mer kunnskaps- og opplæringsintensivt enn i mange andre land.¹⁶ En panelundersøkelse blant toppledere i privat sektor viser at lederne legger stor vekt på kompetanse for verdiskaping, og i økende grad fra 1995 til 2003. Økt fokus på kvalitet, kundebehandling, hardere kon-

kurransen og større innslag av teamarbeid er viktige drivkrefter for økt kompetansebehov. Bedrifter med høy andel akademikere og bedrifter som konkurrerer på utenlandske markeder, forventer større økning i kompetansebehovet enn andre. De aller fleste bedriftene mener at kompetansebehovet vil øke på en rekke områder – fagkunnskap, kunnskap om bedriftens produkter, samarbeidsevner, fleksibilitet, teamarbeid og evnen til å lære.¹⁷

Hovedtyngden av opplæringen organiseres og finansieres av bedriftene, og flertallet av kursene gis av private tilbydere. I privat sektor utgjør den virksomhetsinterne opplæringen 40 % av opplæringstiltakene, mens leverandører står for 23 %. De ansattes organisasjoner spiller også en viktig rolle som tilbydere av kortere etterutdanningskurs. Private skoler og kursleverandører står for 15 %, mens bare 5 % har deltatt i opplæring i regi av offentlige skoler og utdanningsinstitusjoner.

Universiteter og høyskoler står for en svært liten del av etterutdanningen i privat sektor.

Andelen av befolkningen i yrkesaktiv alder som deltar i etter- og videreutdanning, er høy i Norge i et internasjonalt perspektiv.¹⁸ Andelen som deltar i formell videreutdanning, er likevel lav og stabil rundt 7 %, mens andelen som har deltatt i kurs og annen opplæring de siste tolv månedene viser en fallende tendens – fra 56 % i 2003 til 49 % i 2006. I formell videreutdanning varierer andelen som deltar fra 2,4 % blant dem med grunnskoleutdanning til 9,8 % blant dem med høyskoleutdanning. Det er store forskjeller mellom sektorer og bransjer. Arbeidstakere i stat og kommune deltar oftere enn ansatte i privat sektor, spesielt ansatte i undervisning, offentlig forvaltning og helse- og sosialsektoren. Hovedinntrykket fra ulike undersøkelser er at de fleste arbeidstakerne opplever at de har gode læringsmuligheter, men at disse ikke primært knytter seg til formell videreutdanning. Det er nærliggende å tro at bedre utviklingsmuligheter er knyttet til de mest uformelle og arbeidsnære formene for kompetanseutvikling. Rundt en tredel av arbeidstakerne sier at de ikke har gode nok muligheter til opplæring og utdanning. De viktigste grunnene er at de ikke har tid, eller at arbeidsgiver ikke har råd eller mulighet til å tilby opplæring.

I et mer kunnskapsbasert arbeidsliv der stadig flere av jobbene krever formell kompetanse, må uformell læring i det daglige suppleres med etter-

13. Magne Bråthen, Torgeir Nyen og Anna Hagen, *Livslang læring i norsk arbeidsliv: Fordeling, omfang og finansiering. Resultater fra Lærevilkårsmonitoren 2006*, Fafo-rapport nr. 2007:04.

14. Torgeir Nyen, *Livslang læring i norsk arbeidsliv II: Resultater fra Lærevilkårsmonitoren 2005*. Fafo-rapport nr. 501 (Oslo: Fafo, 2005).

15. Sveinung Skule og A.N. Reichborn, *Lærende arbeid: En kartlegging av lærevilkår i norsk arbeidsliv*. Fafo-rapport 333 (Oslo: Fafo, 2000).

Tale Skjølsvik, Bente R. Løwendahl, Ragnhild Kvalshaugen & Siw M. Fosstenløy, «Choosing to learn and learning to choose: strategies for client co-production and knowledge development», *California Management Review* 49.3 (2007): 110-128.

16. Pål Schøne, «Opplæring i arbeidslivet», i Hege Torp (red.), *Nytt arbeidsliv: Medvirkning, inkludering og belønning* (Oslo: Gyldendal Akademisk, 2005), s. 7495.

17. Odd Nordhaug, Ingerid W. Nordhaug og Erik Døving, «Kompetanse i omstilling?» Per Heum, Torstein Nesheim, Odd Nordhaug og Kjell Gunnar Salvanes (red.), *Arbeidsliv i omstilling* (Bergen: Fagbokforlaget, 2006), s. 175-94.

18. Eurostat

og videreutdanning. Offentlige myndigheter kan til en viss grad påvirke rammebetingelsene for denne læringen ved å stimulere konkurranse, ved å være krevende kunder og ved å understøtte utviklingen av moderne arbeidsformer som tilrettelegger for læring. Det kan imidlertid synes som om offentlige utdanningsinstitusjoner har vanskelig for å etablere et samarbeid med private virksomheter, og at de ikke har nok kunnskap om næringslivets kompetansebehov.

4.2.3 Fortsatt økning i arbeidslivets etterspørsel etter utdanning

Det er flere grunner til å anta at arbeidslivets etterspørsel etter kompetent arbeidskraft generelt vil fortsette å øke i årene framover:

- Globalisering medvirker til *økt internasjonal arbeidsdeling* i produksjon av alle typer varer, og også mange tjenester. India og Kinas økte betydning i verdensøkonomien betyr ikke bare at arbeidsintensiv produksjon flyttes. Den store satsingen på forskning og utdanning i disse landene – ikke minst innenfor realfagene – betyr at også konkurransen om lokalisering av kunnskapsintensiv virksomhet øker. Tilgang på kompetent arbeidskraft er den viktigste forutsetningen for fortsatt lokalisering av kunnskapsintensiv produksjon i Norge.
- *Eldrebolegen*, sammen med økte krav til kvalitet i helse- og omsorgssektoren, fører til sterk økning i etterspørselen etter kompetent arbeidskraft og kan føre til økt kamp om arbeidskraften mellom offentlig og privat sektor.
- Det blir ikke særlig vekst i antall barn og unge de neste 25 årene, men satsing på barnehager og høy gjennomsnittsalder blant lærerne i dag tilsier økning i behovet for arbeidskraft også her. Også en rekke andre områder innenfor offentlig sektor vil ha økt rekrutteringsbehov.
- Det er en tendens til at bedrifter som vokser oppretter flest jobber som krever middels eller lang utdanning, mens bedrifter som nedbemanninger legger ned flest jobber for dem med lite utdanning.
- *Den internasjonale konkurransen om hodene øker*. Aldringen av befolkningen skjer raskere i de fleste europeiske land enn i Norge. Sammen med relativt lave akademikerlønnninger i Norge medfører konkurransen om arbeidskraften at kompetansebehovene i Norge trolig blir vanskelige å dekke gjennom arbeidsinnvandring fra andre europeiske land.

Til sammen tilsier disse forholdene at knappheten på kompetent arbeidskraft fortsatt vil øke. Det er usikkert i hvilken grad det vil føre til økt etterspørsel etter formalisert høyere utdanning; et høyt og økende utdanningsnivå synes å bidra både til økonomisk vekst og til redusert arbeidsledighet også blant dem med lavest utdanning. Samtidig øker lønnsomheten ved å ta høyere utdanning fortsatt i de fleste OECD-land, også i den gruppen av land der andelen med høyere utdanning har økt raskest. Uansett er det svært sannsynlig at betydningen av læring og kompetanseøkning i arbeidslivet vil bli større. Det offentlige har et ansvar for at det legges godt til rette for dette. Et viktig spørsmål er hvordan det kan bli et godt samspill mellom arbeidslivet og universitetene og høyskolene når det gjelder kompetanseutvikling, etter- og videreutdanning. Dette er blant annet drøftet i kapittel 16.

4.3 Teknologisk utvikling

Informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) endrer produksjonsprosesser og den måten tjenester produseres, distribueres og mottas på. Enorme mengder data og informasjon er umiddelbart og globalt tilgjengelig. Digitale medier og tjenester får en sentral plass på stadig nye områder. Det gjelder også utdanning og forskning. Mulighetene for samarbeid om forskning, deling og analyse av data og formidling av studieprogrammer og undervisningstjenester på tvers av institusjons- og landegrensener øker radikalt.

4.3.1 Muligheter

IKT åpner nye muligheter i høyere utdanning på en rekke måter. For det første påvirker teknologien hvor og når det læres og utfordrer fortidens begrensninger om at læring må skje ved lærestedet til fastsatte tider. Fjernundervisning, ofte kombinert med samlinger, gjør det mulig å gi studietilbud der det er behov for dem, også utenfor faste studiesteder, og knytte studenter på ulike steder sammen i kollokvie- og læringsgrupper. Samtidig kan fleksibel læring i mye større grad benyttes i det ordinære studietilbudet, ikke bare som et supplerende tilbud til personer som av ulike grunner ikke har anledning til å være heltidsstudenter ved en institusjon.

For det andre kan IKT påvirke hva som læres. Siden faktakunnskap er lettere tilgjengelig, kan det bli viktigere i mange sammenhenger å legge større vekt på ferdigheter, kildekritikk og kompetanse enn på tilegnelse av fakta. Fordi studentene tren-

Boks 4.1 University of Minnesota – innovasjon i undervisning

Teknologi vil i økende grad bli en integrert del av studiehverdagen. Som et eksempel har University of Minnesota nylig begynt å eksperimentere med sammenhengen mellom bruk av teknologi, fysisk utforming av lokalene og pedagogiske løsninger. I første omgang gjelder det for naturvitenskapelige fag. Satsingen beløper seg på i alt over 70 millioner dollar. Det forventes stor overføringsverdi også til andre fag.

Det sentrale spørsmålet er hvordan både IKT og lokaler skal utformes for å støtte nyskapende undervisning. Eksperimentet bygger på nye løsninger som fremmer samarbeid og muliggjør nye måter for presentasjon. Dette er først og fremst «social software», interaktive skjermer og kommunikasjonsteknologier som kan binde sammen ulike plattformer og terminaler.

«Læringsplattformen» i eksperimentet er basert på ulike tjenester slik som bibliotek, kommunikasjon og samarbeid, sosiale nettverk, akademiske fag og undervisning samt andre tjenester rettet mot studentene – rådgivning, helse, osv. Disse tjenestene kan studentene «ta med seg» og ha tilgang til hvor som helst, i tilnærmet sann tid. Studentene kan selv tilpasse grensesnittet etter personlige ønsker og behov og ha tilgang til alt som er

nødvendig på ett sted. Teknologien styrker samarbeidet mellom studenter og faglig og administrativt ansatte.

Teknologien legger i større grad til rette for at studentene er aktive deltakere i undervisningen. Forelesninger integreres på en mer effektiv måte i laboratoriesituasjonen, og det er utstrakt bruk av integrerte multimedieteknologier blant annet for å illustrere avanserte modeller. Pedagogikken utvikles også parallelt med andre endringer, og forelesninger, laboratoriearbeid, diskusjoner og gruppearbeid gjennomføres på nye måter. I tillegg bygges undervisningsfasilitetene om for raskt å kunne omformes til nye lærings- og samarbeidssituasjoner.

I eksperimentet vil det være sentralt å forankre ideene hos de faglig ansatte og få til endringer i praksis. De ansatte må trenes i bruk av teknologien, og det må eksperimenteres med praktiske løsninger, blant annet for å finne gode løsninger på den fysiske utformingen.

Det er forventet at studentene gjennom dette bedre skal utvikle evnen til effektiv problemløsning, avansert kunnskap skal tilegnes mer effektivt, motivasjon og læringsutbytte skal øke, og det skal forberede studentene bedre for arbeidsmarkedet.

ger verktøy til å sortere og vurdere den nærmest uendelige informasjonsmengden som er tilgjengelig på nettet, må slike ferdigheter trenes opp innenfor alle studier. Den teknologiske utviklingen øker på denne måten betydningen av tolkningsvitenskapene i humaniora og samfunnsfag. Samtidig vil den påvirke innholdet i mange fagtilbud. Nye disipliner og ny kompetanse vil tre fram på mange områder, ikke minst vil det være en framvekst av nye muligheter i skjæringspunktene mellom fagdisipliner og ved konvergens av ulike teknologier, jf. nedenfor.

For det tredje kan IKT påvirke måten kunnskap tilegnes på. IKT kan bidra til at studenten kommer enda mer i sentrum for læringen og i større grad former sin egen læringssituasjon. Samtidig blir det da mindre vekt på tradisjonelle undervisningsmetoder, for eksempel forelesninger i plenum. Interaktive dataprogrammer kan gi interessante muligheter på mange områder. For det fjerde kan IKT gi økt tilgang til høyere utdanning for nye grupper – grupper som ellers kanskje ikke ville delta – og gi

muligheter for etter- og videreutdanning for personer som er i arbeid. IKT gjør det lettere å bruke arbeidsplassen som læringsarena og knytte utdanningen til den enkeltes og arbeidslivets behov for ny kompetanse, jf. kapittel 4.2. For det femte kan IKT påvirke hvem som er lærere. I fjernundervisning kan en lettere bruke både lærerkrefter fra andre nasjonale og internasjonale institusjoner og personer med spesiell kompetanse i arbeidslivet.

Isolert sett kan nye måter å distribuere utdanningstjenestene på også redusere kostnadene forbundet med tilbudet. Dette må imidlertid veies opp mot kostnadene ved pedagogisk tilrettelegging av innholdet. Her ligger det en stor utfordring; det er ikke bare å ta det stoffet en allerede har, og legge det ut på nettet. I andre land har en sett at høyere utdanningsinstitusjoner har gått sammen om å utvikle digitalt læringsmateriale, og mange norske institusjoner vil antakelig ikke ha ressurser til å gjøre det alene, fordi tilretteleggingen medfører

investeringer og arbeidskrevende nybrottsarbeid som forutsetter en kritisk masse av studenter.

Som nevnt vil den generelle teknologiutviklingen gi grobunn for etablering av nye fagområder, samtidig som den vil kunne bidra til å endre innholdet i gamle disipliner. Arbeidslivet vil ha forventninger til høyere utdanning på dette området, at institusjonene vil klare å levere et godt tilbud, og at de klarer å omstille seg. Dette gir muligheter for universiteter og høyskoler, men samtidig er det en trussel hvis de ikke klarer å henge med i utviklingen.

4.3.2 Dagens situasjon

Situasjonen i dag er likevel at IKT har ført til mindre endringer i høyere utdanning enn mange antok ville skje for ti år siden, og at endringene er mindre enn på mange andre tjenesteytende områder. En OECD-studie viser at bruken av IKT for å fremme og/eller støtte læring i høyere utdanning er svært variert. IKT blir sett på som et supplement og har i liten grad erstattet tradisjonelle undervisningsformer. Utbredelsen er størst innenfor IT-studier og økonomisk-administrative studier, og det er et viss omfang av tilbud til personer som ønsker å kombinere familie, studier og arbeid.¹⁹ I mindre grad brukes for eksempel Internett som en felles arbeidsplattform for mange aktiviteter. Ifølge studien viser institusjonene heller ikke stor interesse for e-læring som et middel til å kunne nå internasjonale eller nye markeder, eller til kostnadsreduksjoner. Selv om det foreligger lite internasjonal forskning om effektene av e-læring, er en del optimistiske til at det vil ha en positiv pedagogisk påvirkning, men det er også mange skeptikere.

Universitetene og høyskolene bruker vanligvis e-post og støtte fra web-baserte tjenester til informasjonsutveksling. Bruk av såkalte Learning Management Systems (LMS) som ClassFrontier og It's Learning har økt kraftig også ved norske institusjoner. Men alt i alt har IKT hatt mer innflytelse og anvendelse i administrative tjenester og funksjoner enn på det pedagogiske innholdet og innretningen av fagtilbudet. På den annen side har bruk av IKT hatt stor betydning for studentene når det gjelder tilgang til informasjon, ulike former for kommunikasjon og større grad av fleksibilitet i studiesituasjonen.

En nyere analyse fra NIFU STEP peker på at selv om utdanningsinstitusjonene har IKT-strategier som er godt forankret i ledelsen, betyr de ofte

i praksis lite for utviklingen av organisasjonen og personalet. Ledelsen er i mange tilfeller lite involvert i gjennomføringen av strategiene. Og selv om det som regel ikke er vanskelig å få ressurser til IKT-tiltak, og infrastrukturen er godt utbygd, bekrefter studien at IKT i liten grad har påvirket opplegget og innholdet i studiene. Det har imidlertid i noen tilfeller påvirket distribusjon, og mange institusjoner bruker IKT i ulike sammenhenger for å utvikle sine tilbud både til «vanlige» studenter og til studenter som benytter seg av etter- og videreutdanningstilbud og fjernundervisning.²⁰

4.3.3 Konvergens mellom teknologier

Trendanalyser på teknologiområdet er ofte preget av sjablonmessige og stereotype forventningsmønstre. Fokuseringen på IKT de siste årene er et eksempel på dette, der ny teknologi er blitt synonymt med Internett og annen informasjons- og kommunikasjonsteknologi. Men tilsynelatende veldefinerte teknologiområder blir stadig utfordret. Et stikkord for endringer de siste tiårene er *konvergens*, som innebærer at ulike teknologier nærmer seg og glir over i hverandre. Innovasjon og nytenkning har ofte kommet i kjølvannet av at grensene mellom fagdisipliner begynner å oppheves.

Biokjemi, molekylær biologi, evolusjonær medisin, datalingvistikk, kognitiv psykologi og ikke minst begrepet «mechatronics» er alle et resultat av en sammensmelting mellom ulike fagområder og disipliner. «Mechatronics» dukket for første gang opp i en delphi-studie i Japan tidlig på syttitallet.²¹ Begrepet refererte til en gryende konvergens mellom klassisk mekanikk og elektronikk. I tiårene etter har slike perspektiver vært veiledende for utformingen av en rekke utdanningstilbud. Det mest kjente eksemplet på konvergens finner vi i sammensmeltingen av tale, bilde og informasjon/data. Telefon, dataskjermer, datamaskiner, nettilgang, foto, video/fjernsyn og lyd er i ferd med å integreres, for eksempel i moderne mobiltelefoner og bærbare spillkonsoller som også er koblet mot Internett.

På utdanningsfeltet kommer nye e-læringskonsepter, virtuelle universiteter og nettbaserte utdanningsprogram. For eksempel er mange universiteter, også nordiske, etablert i den virtuelle dataver-

19. *E-learning in Tertiary Education: Where do we stand?* (OECD, 2005).

20. Bjørn Stensaker, Peter Maassen, Monika Borgan, Mette Oftebro og Berit Karseth, «Use, updating and integration of ICT in higher education: Linking purpose, people and pedagogy», *Higher Education* 54 (2007): 417-433.

21. Delphi-studier er en type «foresight-studier» basert på omfattende konsultasjoner med et stort antall eksperter.

denen Second Life, som gir muligheter for tredimensjonale samlingssteder i cyberspace og til utvikling og distribusjon av blant annet utdanningstjenester. Høgskolen i Molde har inngått et samarbeid med Högskolan i Kalmar og Central University of Missouri, og har etablert et stort virtuelt campusområde i Second Life. Høgskolen står som eier av området, men også Universitetet i Oslo og Universitetet i Bergen har allerede reservert tid der.

I dag er vi imidlertid inne i en teknologisk utvikling som går langt utover informasjons- og kommunikasjonsteknologien og der også nano-, og bioteknologi inngår (NBIC: Nanotechnology, Biotechnology, Information and Communication technologies). Graden av sammensmelting mellom disse teknologiområdene øker kraftig når de teknologiske mulighetene øker, med potensielt store konsekvenser for høyere utdanning. I rapporten *Converging Technologies – Shaping the Future of European Societies* går EUs High Level Expert Group «Foresighting the New Technology Wave» inn på hvordan disse teknologiområdene er med på å muliggjøre hverandre (enabling technologies). Avansert bioteknologi krever enorm kapasitet i informasjonsbehandlingen. Produksjonen av mikrochips forutsetter bioteknologiske og organiske løsninger. Nanoteknologi bidrar til utviklingen av et felles «rammeverk» for alle former for «hardware»-ingeniørkunst i den forstand at alt som består av molekyler i prinsippet kan integreres.²²

På lengre sikt muliggjør den teknologiske utviklingen radikale endringer på områder som blant annet helse, medisin, produksjon av materialer, energi og produksjon av mat- og fiskeprodukter (landbruk/havbruk). For eksempel kan utviklingen innenfor bio- og genteknologi påvirke befolkningens alderssammensetning. De første kunstige genene og kromosomene er allerede framstilt og implantert i celler. Slik gensekvensering krever svært avansert teknologi (IKT, nanoteknologi). Mulighetene er enorme, men krever streng regulering. Blant annet framstilling av nye medisiner og bakterier som absorberer karbondioksid eller produserer drivstoff, er mulige anvendelser.

Det blir da også viktig å sikre at universitetene og høyskolene klarer å omstille studietilbudene slik at det utdannes kandidater og forskere på de aktuelle områdene. For eksempel er bioinformatikk etablert som et eget fagområde med studietil-

bud ved flere av universitetene i Norge. Videre sattes det store beløp gjennom de store programmene i Forskningsrådet, som FUGE og NANOMAT, for å henge med i utviklingen.

4.3.4 Perspektiver for høyere utdanning

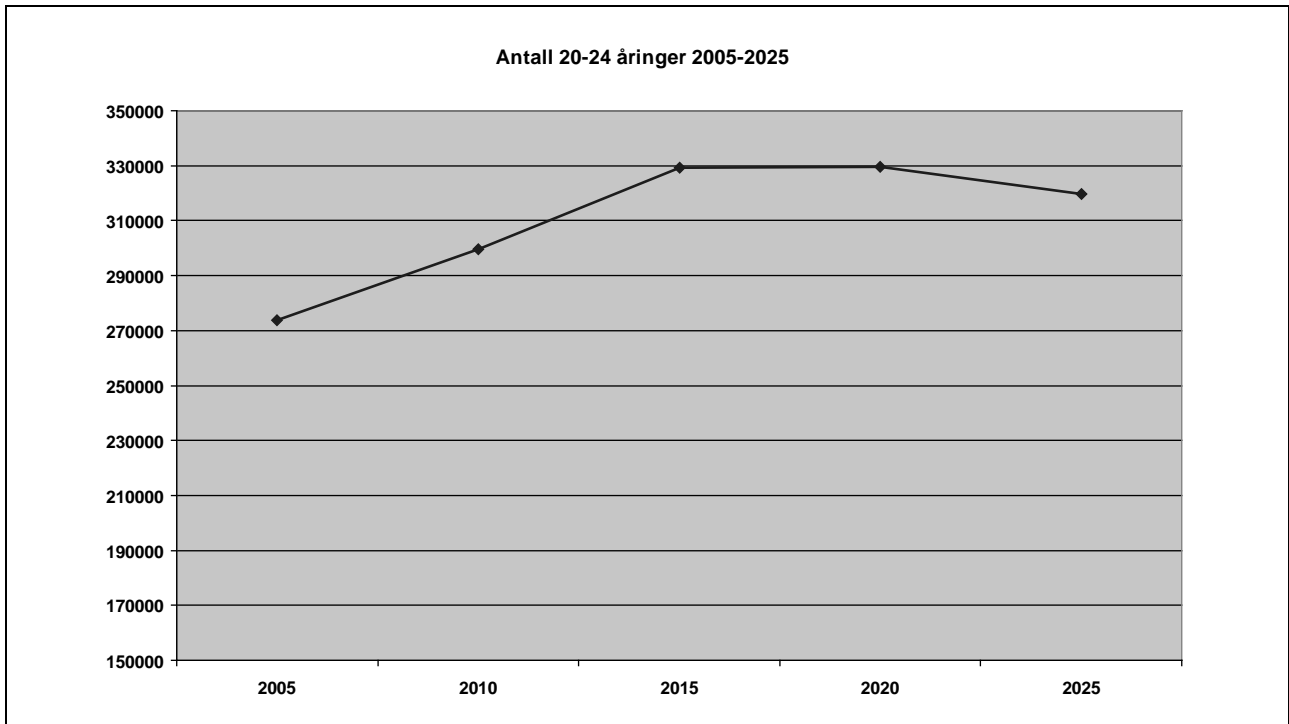
Det er sannsynlig at den teknologiske utviklingen kommer til å være en enda viktigere rammefaktor for høyere utdanning i den nærmeste 10–20-årsperioden enn den har vært i den foregående. Det er vanskelig å spå om hvor raskt endringene vil skje, men det er rimelig å anta de vil øke samfunnets behov for kompetanse på høyt nivå, skape behov for nye studietilbud og fagområder og gjøre tilgjengeligheten til høyere utdanning større, både geografisk, aldersmessig og sosialt, fordi de styrker muligheten for mer fleksible former for læring og for nye måter å undervise på som er bedre tilpasset studentenes individuelle situasjon. Utviklingen vil også utfordre de ansattes evne til å fornye seg og sette seg inn i de mediene og kommunikasjonsformene som unge tar i bruk. Ikke minst vil den skape store behov for investeringer i teknologi, vitenskapelig utstyr og laboratorier hvis norsk høyere utdanning skal være på høyden med de fremste institusjonene i andre land.

4.4 Demografisk utvikling

Den demografiske utviklingen i Norge er viktig for antall studenter i høyere utdanning. Hvis vi antar at studietilbøyeligheten vil være den samme som tidligere, er antallet av befolkningen som er i typisk «studiealder» bestemmende for hvor mange som vil ta høyere utdanning.

Statistisk sentralbyrå (SSB) foretar jevnlig framskrivninger av befolkningsutviklingen. Slike framskrivninger er avhengige av en rekke faktorer, hovedsakelig fruktbarhet, levealder og innvandring. Kombinasjoner av disse, med lave og høye verdier, gir ulike scenarier for utviklingen framover, og SSB har utviklet slike scenarier for perioden fram til 2060. Av størst interesse for utvalget er framskrivningene på kort og mellomlang sikt, fram til 2025, og det er sett på et «midlere scenario», hvor det er antatt midlere verdier for de variablene som bestemmer utviklingen. For aldersgruppen som vil ta høyere utdanning, er det innvandring som vil være den viktigste faktoren. Ved siden av dette er mobilitetsmønsteret internt i Norge avgjørende, spesielt hvis en ser på rekrutteringsgrunnlaget i ulike fylker og i ulike deler av landet. For

22. EU High Level Expert Group: «Foresighting the New Technology Wave», *Converging Technologies – Shaping the Future of European Societies* (2004).

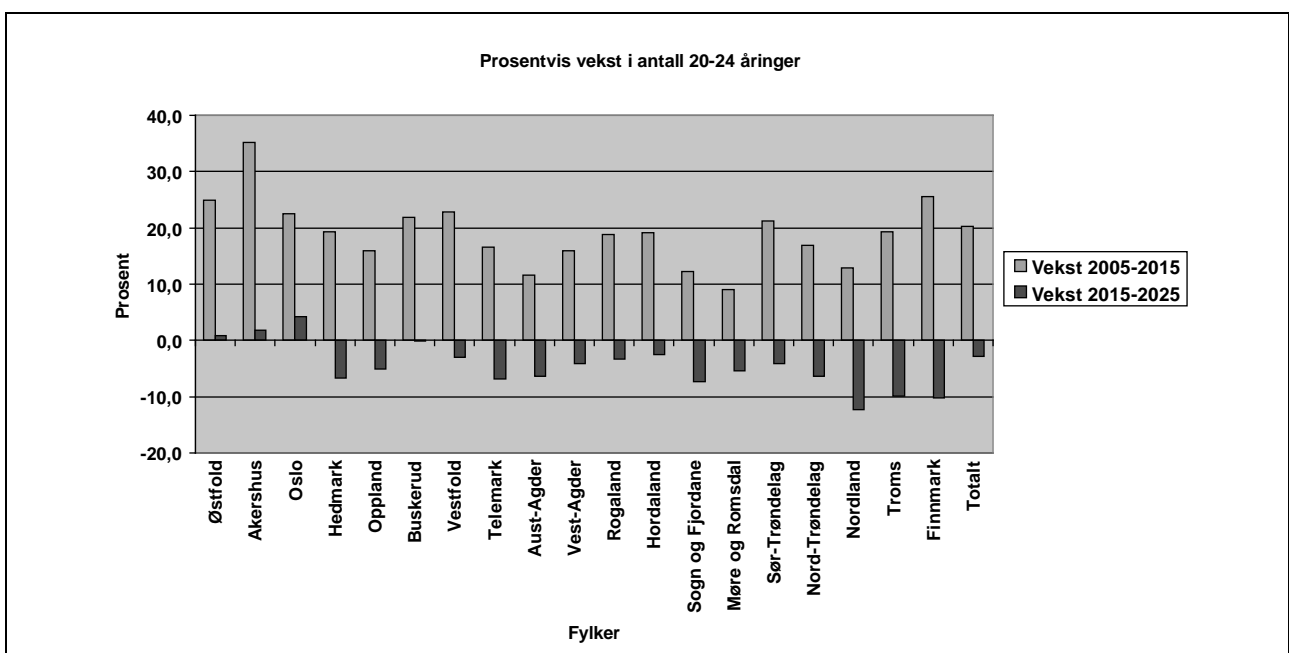


Figur 4.1 Befolkningsutviklingen i aldersgruppen 20–24 år fram til 2025.

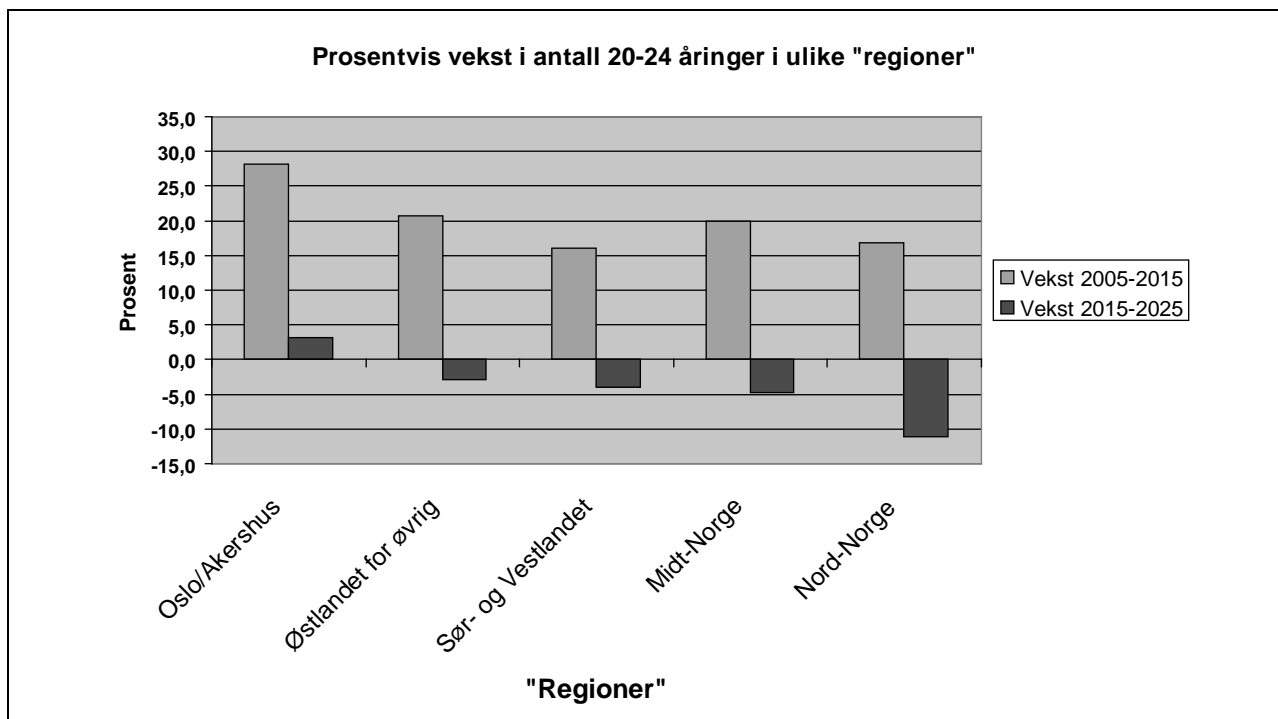
disse faktorene er det i det følgende antatt midlere verdier, ikke ekstremverdier.

Folketallet vil stige, og fram til 2015 vil det skje en sannsynlig vekst i aldersgruppen fra 20 til 24 år på ca. 20 %. Deretter vil utviklingen flate ut, med en sannsynlig reduksjon på 3 % i perioden 2015–2025. Dette er vist i figur 4.1.

Figur 4.2 viser den forventede prosentvise veksten i antall 20–24 åringer i de ulike fylkene. Det framgår ganske tydelig at det i perioden etter 2015 vil bli en nedgang i den aktuelle aldersgruppen i de fleste fylker. Figur 4.3 viser den forventede prosentvise veksten for ulike deler av landet, i figuren kalt «regioner».



Figur 4.2 Befolkningsutviklingen i aldersgruppen 20–24 år fram til 2025 fordelt på fylker.



Figur 4.3 Befolkningsutviklingen i aldersgruppen 20–24 år fram til 2025 fordelt på ulike deler av landet («regioner»).

Denne utviklingen vil kunne skape et press i høyere utdanning fram til 2015, og en del av økningen i aldersgruppen 20–24 år begynner allerede før 2010. Hvis vi legger til grunn samme studietilbøyelighet som i dag, vil antallet studenter i høyere utdanning i Norge stige fra omtrent 207 000 i 2005 til nesten 250 000 i 2015, altså med over 40 000 over en tiårsperiode. Dette vil igjen medføre et tilsvarende behov for flere ansatte ved landets universiteter og høyskoler.

Deretter vil reduksjonen i antall 20–24-åringene, særlig etter 2020, legge et betydelig negativt press på mange høyere utdanningsinstitusjoner. Dette vil spesielt gjelde for høyskoler som er lokalisert i deler av landet hvor befolkningsutviklingen vil være negativ. Urbanisering og fraflytting fra utkantkommuner kan gjøre rekrutteringsutfordringen enda sterkere for mange høyskoler, jf. nedenfor.

En viktig faktor for høyere utdanning vil være innvandring og innvandrere og deres etterkommeres deltakelse i høyere utdanning. Hvis vi antar at det ikke blir noen netto innvandring, vil befolkningsveksten bli lavere, og nedgangen i mange fylker vil bli større på sikt enn det figuren viser. Hvis vi antar at studietilbøyeligheten øker for denne gruppen og deres etterkommere, vil det medføre et økt antall studenter i høyere utdanning. Dette vil imidlertid særlig komme institusjoner i områder

der det bor mange med minoritetsetnisk bakgrunn til gode.

Prognosene for utviklingen av folketallet de neste 20 årene vil variere alt etter hvilke antakelser som gjøres. Et midlere scenario, som det foregående er basert på, innebærer en samlet befolkning på omtrent 5,2 millioner i 2025. I et scenario med høy vekst vil befolkningen ifølge SSB være på 5,5 millioner i 2025, og med lav vekst ca. 4,9 millioner, mot 4,7 millioner i dag.

4.5 Unges identitetsdanning, utdanning og yrke

En av de viktigste faktorene som påvirker høyere utdanning – kanskje den viktigste – er de som søker utdanning ved høyskolene og universitetene, deres valg av studier og studiested og hvordan de prioriterer sin tid og sitt engasjement i studiene i forhold til fritid, lønnet arbeid, vennskap, kjærlighet og samliv. Studentenes valg av emner bestemmer hvilke fag og utdanninger som skal ekspandere eller krympe, hvilke studiesteder og institusjoner som får ressurser og hvilke som ikke vil overleve. Hvordan de prioriterer sin tid og engasjement bestemmer i det lange løp hvilke pedagogiske former lærere og forskere kan anvende, for-

holdet mellom lærerstyrt undervisning og studentenes ansvar for egen læring osv.

4.5.1 Flere valg

Fra 1970-tallet førte den store ekspansjonen i utdanningssystemet til at ungdomstiden forandret karakter.²³ Perioden fra 20 til 30 år var ikke lenger den fasen da unge fulgte tidligere generasjoner og stiftet familie og fikk barn, men en fase fylt av valgmuligheter og utdanning. Utdanningsrevolusjonen, kjønnsrevolusjonen og utbyggingen av velferdsstaten var nært knyttet sammen. I løpet av 1990-tallet ble de unge kvinnene i flertall i høyere utdanning, mange av dem i høyskolenes utdanninger som ledet til arbeid i velferdsstatens yrker. Utdanningssamfunnet, prevensjonsmetodene, økt bevissthet om likestilling og større aksept for forskjeller i livsstil åpnet nye muligheter for valg.

Moderne sosiologisk teori legger nettopp vekt på at moderniteten er blitt «refleksiv». Det betyr at den unge må reflektere over hvem han eller hun ønsker å være.²⁴ Individene frigjøres fra kulturelle tradisjoner, familie og lokalsamfunn, og det sosiale livet framstår som mer åpent, med en rekke handlingsmuligheter for den enkelte. Livsstiler overføres ikke lenger fra tidligere generasjoner, men blir oftere gjenstand for de unges eget valg. Livsstilen blir dermed viktigere som uttrykk for identitet. Valg av livsstil og selvrealisering knyttes sammen og skjer gjennom valg av venner, sosiale miljøer, kulturelle verdier – og utdanning. Valg av utdanning blir for mange et eksistensielt valg – et valg av mening og av hvem de ønsker å bli. Teorien om den refleksive modernitet treffer et trekk mange vil kjenne igjen, kanskje særlig i middelklassen, men samtidig har den en tendens til å overse at svært mange av de valg både unge og eldre treffer, følger sosiale mønstre der foreldres valg fortsatt spiller en stor rolle.²⁵

Dette er generelle trekk ved vestlige samfunn. I de velstående landene i Norden ser også mange unge tiden etter videregående skole som en tid for personlig modning og opplevelse gjennom reising i fjerne deler av verden, et friår før de går inn i høyere utdanning. Men samtidig fortsetter den individuelle søkeperioden etter det rette valget for

mange inn i studiesituasjonen, som dermed får et preg av prøving og feiling. En slik vei inn i studiet kan føre til mange avbrutte studieløp, og det som framstår som fornuftig for den enkelte unge, kan være et problem for dem som planlegger og styrer høyere utdanning.

På samme måte kan lønnet arbeid ved siden av studiene være ønskelig for den enkelte student som ønsker å delta i forbrukersamfunnet og ikke ta opp for mye lån, men framstå som noe som reduserer innsatsen og forsinker gjennomføringen for institusjonene og myndighetene. Evalueringen av Kvalitetsreformen viser at opp til ca. 20 timer lønnet arbeid per uke har liten negativ betydning for studentenes tidsbruk på studiene. Reformen hadde heller ikke som mål at studentene ikke skal jobbe ved siden av, men at det skal være mulig å være heltidsstudent for dem som ønsker det. Den samlede effekten av senere overgang fra videregående skole til høyere utdanning, skifte av studier og sen gjennomføring fører likevel til at norske studenter gjennomgående er eldre enn kandidater i andre land, og studentenes samlede tidsbruk på studiene har ikke økt etter Kvalitetsreformen.²⁶ Samtidig gjør et høyt innslag av eldre studenter og mye deltidsarbeid ved siden av studiene at studentbegrepet må nyanseres. Institusjonene kan ikke utelukkende tilrettelegge for den klassiske heltidsstudenten.

4.5.2 Klasse, kjønn og utdanningsvalg

Til tross for at unges valg av utdanning på det subjektive planet oftere framstår som en del av utforming av egen identitet, er det som nevnt fortsatt klare sosiologiske mønstre i disse valgene: de unge velger klassesdelt, kjønnsdelt – og de velger seg oftere i retning av byene der de finner den kombinasjonen av frihet og sosialt liv som de ønsker.

Klassedelingen kommer til uttrykk ved at unge fra lavinntektsgrupper sjeldnere søker til høyere utdanning. Dessuten skjer det en sosial skjevrekuttering innad i høyere utdanning. Unge med foreldre som har lav inntekt og utdanning, velger oftere kortere høyskoleutdanninger, mens barn av foreldre med eliteutdanning i form av lukkede studier som fører til høyt lønnsyrker, oftere velger slike utdanninger selv.²⁷ Det er ikke noe som tyder på at denne sosiale lagdelingen er blitt vesentlig mindre de siste årene.

23. Se Ivar Frønes, *Annerledeslandet: Om framtid og utviklings-trekk i Norge* (Oslo: Gyldendal Akademisk, 2006).

24. Anthony Giddens, *Modernity and Self-Identity: Self and Society in the Late Modern Age* (Cambridge: Polity Press, 1991).

25. Ketil Skogen, «Friluftsliv som seismograf for sosial endring: Jegere og snowboardere i det senmoderne», i Kåre Heggen, Jon Olav Myklebust og Tormod Øia (red.), *Ungdom: I spennings mellom det globale og det lokale* (Oslo: Det norske samlaget, 2001).

26. Frønes, *Annerledeslandet; Evaluering av Kvalitetsreformen: Sluttrapport* (Oslo: Norges forskningsråd, 2007).

Kjønnsdelingen i høyere utdanning er nært knyttet til det kjønnsdelte arbeidsmarkedet og omvendt. Gutter søker seg oftere til realfag, teknologiske fag og økonomifag, mens jentene etter hvert er i flertall blant studentene i de fleste andre fag og er sterkt dominerende særlig innenfor helse- og omsorgsfag.²⁸ Det har imidlertid vært en økning i antall kvinnelige søkere til teknologifagene de siste årene, jf. kapittel 20.

En studie av norske tiendeklassinger identifiserte tre profiler som er relevante i forhold til valg av høyere utdanning: *Idealisten* var oftest en jente som var opptatt av å realisere og utvikle seg selv og av omsorg (mennesker, dyr, miljø), men relativt lite opptatt av penger og prestisje. *Mykjappen* var også oftest en jente som ville realisere og utvikle seg selv, jobbe kreativt (design, media, arkitekt), jobbe der det skjer noe spennende, tjene penger, nå status og jobbe med mennesker. *Teknojappen* var oftest en gutt som ville tjene penger, bli sjef, jobbe i et spennende miljø, med teknologi og ikke med mennesker eller dyr.²⁹ Tilsvarende viser SSBs levekårsundersøkelse blant studenter at dobbelt så mange kvinner som menn oppgir muligheten for å jobbe med mennesker som viktigste årsak for valg av utdanning, mens noen flere menn enn kvinner oppgir gode jobbutsikter som avgjørende.³⁰

Disse mønstrene innebærer samtidig at de unges valg av utdanning blir sterkt kjønnsdelt: gutter velger seg til tradisjonelle mannsyrker og oftere til teknologi og realfag – om enn ikke ofte nok, mens jentene velger utdanninger som fører til arbeid i helse- og sosialsektoren, skole og media. Mønstrene er ikke særegne for Norge, men nokså like i de vestlige land. Den nevnte studien konkluderer med at de unges preferanser er knyttet til «tidsånden» og til allmenne kulturelle og ideologiske bølger. Da blir det også et spørsmål om i hvilken grad det er mulig å påvirke deres valg.

4.5.3 Det urbane trekker

Et annet dyptgående sosialt og kulturelt utviklingstrekk som får følger også for høyere utdanning, er

de sterke urbaniseringstendensene som gjør seg gjeldende over store deler av verden. Denne prosessen er mest dramatisk i utviklingslandene og i nyindustrialiserte land. Ifølge 2007-rapporten fra FNs befolkningsprogram vil over halvparten av verdens befolkning bo i byer i 2008, og andelen vil fortsette å øke i de nærmeste tiårene.³¹ I Norge er urbaniseringsprosessen ikke så eksplosiv, men likevel sterk. Hovedstadsområdet driver befolkningsveksten på Østlandet. Det kommer også mellomstore byer til gode, mens særlig utkantene og Nord-Norge har flyttetap. Men når det gjelder unge, har det de siste årene særlig vært en økning i antallet som flytter til Oslo og de andre storbyene.³²

Den langvarige høykonjunkturen er en av faktorene som driver fram flyttingen fra utkantene og Nord-Norge. Men de unges kulturelle preferanser virker i samme retning. Når autonomi, frihet og sosialt liv blir sentrale kulturelle verdier, får det følger også for de unges valg av hvor de vil studere. For unge framstår det som om disse verdiene er lettest å realisere i de store byene. Byene gir større mulighet til samvær med andre unge som er lik dem selv, med frihet fra foreldre og lokalsamfunn preget av sosial kontroll, til å dyrke personlige interesser, finne partnere og til å kombinere studier med arbeid. Å flytte til byene, ofte direkte fra spredt befolkede områder til bykjernene, der det er stort tilbud og mange muligheter, blir uttrykk for et ønske om en spesiell livsstil.³³

Disse preferansene har endret seg. På 1970-tallet var det mange som søkte seg til mindre utdanningssteder i distriktene. Det var en distriktsbølge preget av grønne verdier og ideer om at smått er godt. Dagens trender kan også snu. En viktig forskjell er imidlertid at mange flere nå er vokst opp i storbyområdene. Det er relativt færre utdanningsøkende som har distriktbakgrunn. Dessuten foregikk det på 1970-tallet en storstilt utbygging av et helt nytt skoleslag – distriktshøgskolene – som hadde betydelig appell.

De senere årene har tendensen vært klar: de unge søker seg til studiemiljøene i de store byene, mens høyskoler i mindre byer og tettsteder strever med rekrutteringen.

27. Marianne Nordli Hansen, «Utdanningspolitikk og ulikhet: Rekruttering til høyere utdanning 1985-1996», *Tidsskrift for samfunnsforskning* 40.2 (1999), s. 173-203, og Johs. Hjelbrekke og Olav Korsnes *Sosial mobilitet* (Oslo: Det norske samlaget 2006).

28. Framstillingen følger her med mindre annet er sagt Camilla Schreiners og Svein Sjøbergs presentasjon for utvalget «Ungdom og identitetsdannelse: Prioriteringer i forhold til utdanning og yrke», 26.09.2006.

29. Schreiner og Sjøberg, «Ungdom og identitetsdannelse».

30. Elisabeth Ugreninov og Odd Frank Vaage, *Studenters levekår 2005* (Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå, 2006).

31. UNFPA, *State of World Population 2007*, se <http://www.unfpa.org/swp/2007/english/introduction.html>.

32. «Norge i utakt med Europa». Intervju med forsker Lars Østby, Statistisk sentralbyrå, august 2001. Se http://www.ssb.no/vis/magasinet/slik_lever_vi/art-2001-08-22-01.html.

33. «Lite gøy på landet», *Aftenposten* 27.06.2007. Se <http://www.aftenposten.no/nyheter/uriks/article1857824.ece>.

I perioden 2002–2006 hadde høyskolene/studiestedene i de åtte største byene (Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand, Fredrikstad, Drammen og Tromsø) i gjennomsnitt 2,6 primær-søkere per studieplass, mens gjennomsnittet for alle de statlige høyskolene i samme periode var 1,6. I 2006 hadde for eksempel Høgskolen i Oslo 3,4 primær-søkere per studieplass og Universitetet i Oslo 2,8, mens 13 høyskoler i mindre byer og tettsteder i andre deler av landet hadde 1,5 eller færre. Det er også en klar korrelasjon mellom høy søkning og lav gjennomsnittsalder.

Urbaniseringen og de unges kulturelle preferanser for de store byene er en rammefaktor for utviklingen i høyere utdanning som kanskje er vanskeligere å påvirke enn studentenes valg av studium. Tidligere forsøk på å begrense studieadgangen i de store byene har vist seg å være uten særlig virkning, jf. kapittel 12.

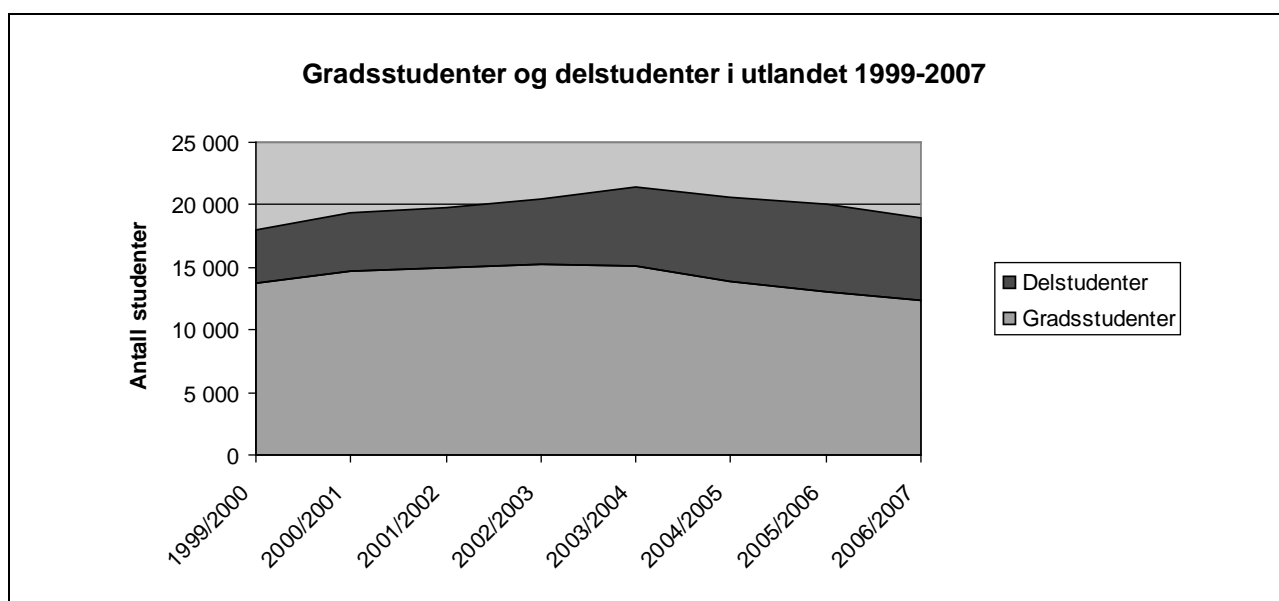
4.6 Norske studenter i utlandet

I etterkrigstiden inngikk det å sende norske studenter til utlandet i gjenoppbyggingen av landet, og var stort sett begrunnet med manglende kapasitet i norsk utdanning. Studentene betalte i liten grad studieavgifter i landene der de studerte, eller de fikk finansiering gjennom stipendier. Selv om behovet avtok med utbyggingen av høyere utdanning i Norge, holdt tallet på norske studenter i utlandet seg nokså stabilt. I 1980-årene studerte ca. 9000 norske studenter til enhver tid utenfor Norge.

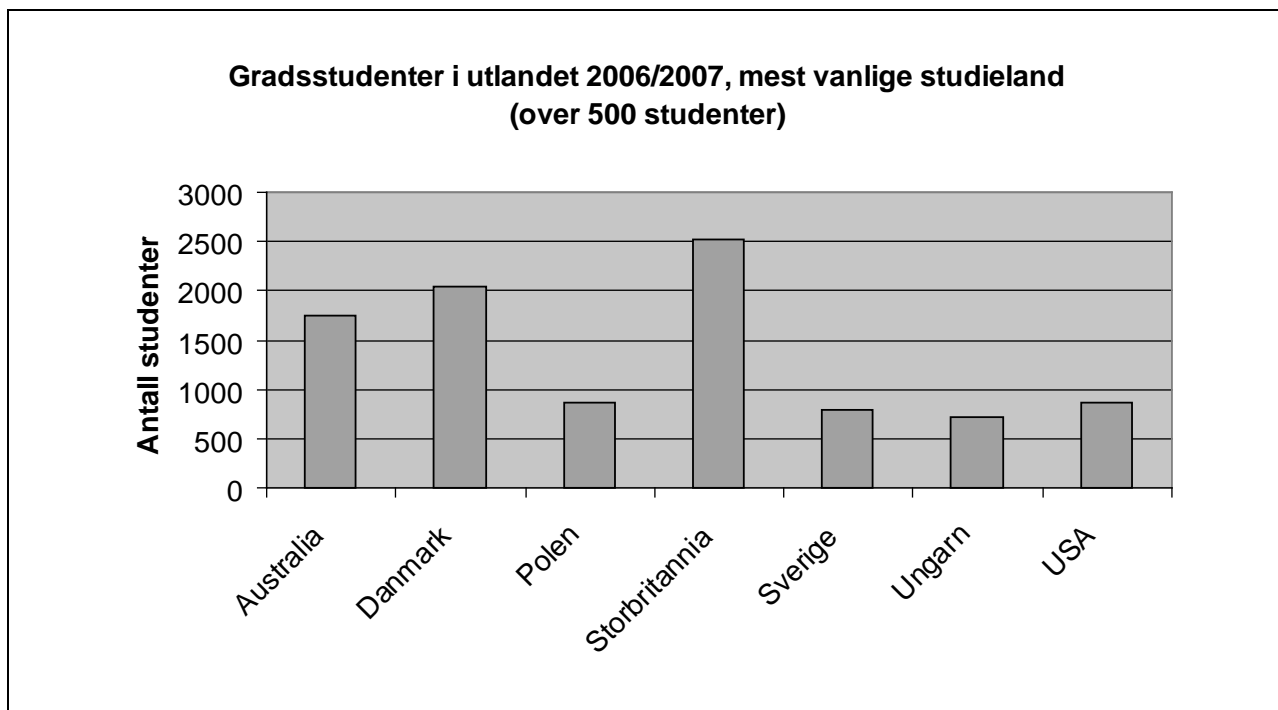
Etter 1990 dukket begrepet «delstudier» opp. Økende kontakt mellom norske universiteter og høyskoler og søsterinstitusjoner i andre land førte til etablering av samarbeidsavtaler med studentutveksling som et hovedelement. Med finansiering fra Lånekassen og tilrettelegging mellom partnerinstitusjonene ble det etter hvert ganske enkelt for norske studenter å ha et opphold i utlandet som del av studiet. Framveksten av EU-programmene Sokrates/Erasmus var også viktig for at delstudier i utlandet så raskt ble et selvsagt tilbud til studenter ved norske læresteder. Slik sett er det at Kvalitetsreformen gir studentene rett til et studieopphold ved et utenlandsk lærested som del av sin norske grad uten tap av tid, en logisk konsekvens av utviklingen.

De siste årene har det skjedd en nedgang i antall norske studenter som tar en hel grad i utlandet, fra rundt 15 000 i 2001–2003 til i overkant av 12 000 i 2007. Fra 1999 til 2005/2006 var det samtidig en jevn vekst i antall delstudenter fra rundt 4000 til over 7000, men for året 2006/2007 er antallet sunket til omtrent 6500. Se figur 4.4 for utviklingen fra 1999 til 2007.

Studentene fordeler seg ujevnt på ulike land. For dem som tar hele graden i utlandet i studieåret 2006/2007, er fordelingen for de mest populære studielandene gitt i figur 4.5. Også for dem som er utvekslingsstudenter (delstudenter), er fordelingen ujevn. For de drøyt 6500 studentene som faller i denne gruppen i studieåret 2006/2007, er forde-



Figur 4.4 Gradsstudenter og delstudenter i utlandet 1999–2007.



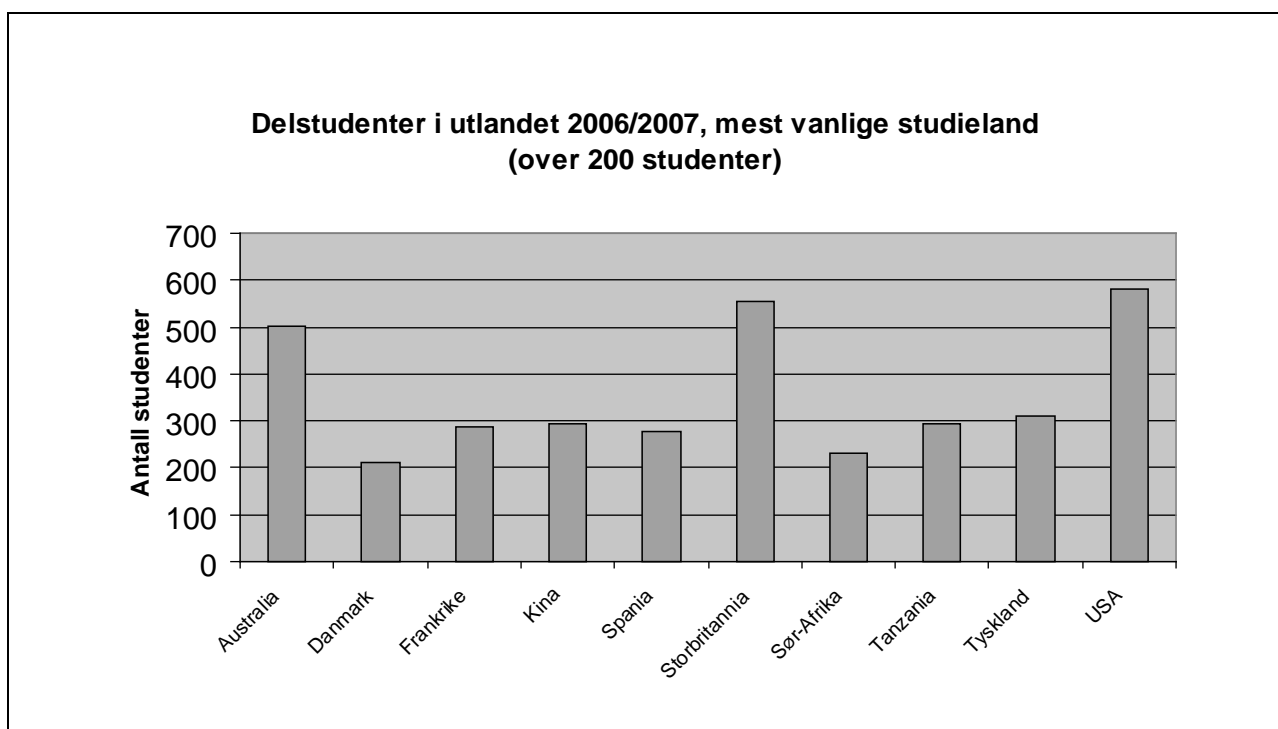
Figur 4.5 De mest vanlige studielandene for gradsstudenter i utlandet 2006/2007.

lingen for de mest populære studielandene gitt i figur 4.6.

Norge plasserer seg sammen med Sverige på topp blant de nordiske landene når det gjelder antall utreisende studenter. I 2004/05 var 5,6 % av

den samlede studentmassen i de to landene gradsstudenter i utlandet, mot 1,4 % i Danmark og Finland. Nordiske studenter reiser i stor grad til de samme landene.³⁴

³⁴. Kilde: SIU, *Mobilitetsrapport 2007*.



Figur 4.6 De mest vanlige studielandene for delstudenter i utlandet 2006/2007.

På verdensbasis nærmer antall studenter som tar en grad innenfor høyere utdanning i et annet land enn hjemlandet, seg 3 millioner. Dette fenomenet, som ofte blir omtalt som handel med utdanningstjenester, har ført til en voksende global konkurranse om studentene. Forsøkene på å regulere denne handelen med høyere utdanning som del av WTO/GATS-forhandlingene har vært kontroversielle og synes å ha stagnert for øyeblikket. Norge er ett av OECD-landene med negativ handelsbalanse, dvs. at det er mange flere norske studenter som studerer i utlandet enn det er utenlandske studenter i Norge.

4.7 Trender i internasjonal høyere utdanning

I de siste tiårene har den internasjonale dimensjonen i norsk høyere utdanning fått større betydning. Høyere utdanning står stadig mer sentralt i det internasjonale samarbeidet og organisasjonene som Norge deltar i, og utdanningsinstitusjonene engasjerer seg sterkere for å sende ut og ta i mot studenter, gi engelskspråklige tilbud og styrke forskningssamarbeidet med andre institusjoner.

4.7.1 Norden og høyere utdanning

Norge mottar impulser fra de andre nordiske landene ved at reformer i våre naboland skaper rammevilkår for endringer i norsk høyere utdanning.³⁵ Samtidig deltar vi i Nordisk Råd og Nordisk Ministerråd, der målet er å styrke det kulturelle, politiske og akademiske samarbeidet i Norden. Sammen utformet de i 2005 dokumentet *Norden som global vinderregion*, som argumenterer for at globalisering og økt internasjonal konkurranse fra blant annet Kina og India setter den nordiske regionen under press og reiser spørsmålet om hva Norden skal leve av i framtiden. Videre hevdes det at utdanningssystemet ikke møter de kravene som utviklingen stiller de nordiske land overfor. Målet er at den nordiske regionen skal ha «verdens beste utdanningssystem». Dette svært ambisiøse målet følges opp med forslag om «å utnytte de fremste

35. En global undersøkelse om internasjonalisering foretatt av International Association of Universities (IAU) viser at for de fleste høyere utdanningsinstitusjonene er samarbeid med naboland første prioritet de neste årene. Den samme undersøkelsen viser også at de tre viktigste og mest sannsynlige områdene for framtidig vekst innenfor internasjonalisering er institusjonsavtaler og -nettverk, mobilitet for utreisende studenter og internasjonalt forskningssamarbeid. Undersøkelsen kan lastes ned her: www.unesco.org/iau/internationalization/index.html

talentene» og «å investere mye mer i fremragende forskning enn hva som gjøres nå».³⁶ Nordisk Ministerråd ser regional utvikling gjennom samarbeid innenfor utdanning, forskning og innovasjon som helt avgjørende.

Den høyere utdanningspolitikken i Danmark og Finland peker i samme retning. I begge landene spiller høyere utdanning en viktig rolle i de nasjonale strategiene for å møte utfordringene fra globaliseringen. Danmark har gjennomført en statlig styrt omstrukturering av universitetene og forskningsinstituttene som fører til færre universiteter, økte forskningsmidler, en sterk konsentrasjon av forskningsmidler og akademiske talenter i tre såkalte superuniversiteter og en videre utvikling mot profesjonell institusjonsstyring. Finland har de samme målene, men her skjer prosessen på grunnlag av frivillighet og institusjonsvalg. I Sverige er utviklingen mer usikker, men den nytnevnte direktøren for Högskoleverket, Anders Flodström, viser til den økende konkurransen innenfor høyere utdanning og forskning fra USA og Storbritannia, Kina og India, og mener at forskningsmidler og akademiske talenter bør konsentreres i færre universiteter. Også den nylig framlagte utredningen om finansieringssystemet stiller spørsmålet om hvordan Sverige i framtiden kan drive forskning og utdanning på høyt internasjonalt nivå og går mot å gi flere høyskoler universitetsstatus, samtidig som samarbeid, profilering og konsentrasjon skal støttes.³⁷ Det gjenstår å se i hvilken grad slike forslag blir fulgt opp av myndighetene.

Utviklingen mot færre, mer konkurransedyktige og profilerte universiteter i våre naboland betyr at de går fra en likhetsorientert til en pyramideliggende struktur i høyere utdanning. Noen få forskningsuniversiteter utgjør toppen, mens en bred basis skal bestå av høyere utdanningsinstitusjoner som ikke har lov til å gi doktorgradsprogrammer (Finland), i enkelte tilfeller heller ikke mastergradsprogrammer (Danmark).

4.7.2 Utviklingstrekk og debatter i europeisk høyere utdanning

I Europa ser vi en klar tendens til at høyere utdanning og forskning ikke lenger bare er et nasjonalt ansvar, men også har blitt gjenstand for felles politikkutforming og reformforslag. Norge deltar som medlem av EØS fullt ut i EUs programmer for utdanning og forskning. Det er særlig to euro-

36. *Norden som global vinderregion*, ANP 2005:777 (København: Nordisk Ministerråd, 2005), s. 95.

37. SOU 2007:81 *Resurser for kvalitet*.

peiske prosesser som påvirker norsk høyere utdanning: den mellomstatlige Bologna-prosessen og den overnasjonale Lisboa-strategien.³⁸

Bologna-prosessen startet som en mellomstatlig avtale underskrevet av 29 europeiske land, og omfatter nå 46 høyere utdanningssystemer. Hovedmålet er å opprette et åpent europeisk område for høyere utdanning (EHEA) innen 2010. Fra starten av var prosessens hovedfokus på den kulturelle rollen til europeisk høyere utdanning, men fra 2003 kom også økonomiske aspekter sterkere inn. Norge var ett av de første landene som innførte hovedelementene i Bologna-prosessen, for eksempel ny gradsstruktur (bachelor-master), ECTS-systemet og Diploma Supplement.³⁹ Innføringen var en del av Kvalitetsreformen og var et stort steg i retning av å tilpasse den norske politikken og strukturen for høyere utdanning til internasjonale trender og avtaler. Kvalitetsreformen bidro til at norsk høyere utdanning og utdanningspolitikk ble integrert i den europeiske, og gjorde det vanskeligere å sette i verk særnorske tiltak.

Bakgrunnen for de nye felles, overnasjonale europeiske strategiene og reformene i høyere utdanning er at europeiske universiteter og høyskoler angivelig sakker akterut i forhold til konkurrentene (særlig USA). Argumentasjonen er at Europas evne til å konkurrere i den globale «kunnskapsøkonomien» svekkes fordi de høyere utdanningsinstitusjonene ikke klarer å imøtekomme det raskt økende behovet for kompetanse og ferdigheter på et høyere nivå. Dette gjelder også behovet for forskningsbaserte kommersielle teknologier. Denne situasjonen blir ofte omtalt som «det europeiske paradokset». Som nevnt i avsnittet om globalisering, er imidlertid denne diagnosen basert på en sammenligning mellom USA og land som Frankrike og Tyskland, og treffer i mindre grad de nordiske landene, som skårer høyt i internasjonale rangeringer når det gjelder innovasjon, omstillingsevne og konkurransevne.

De viktigste utviklingstrekkene i EU-landenes reformer og politikktutvikling på nasjonalt nivå innenfor høyere utdanning er beskrevet i vedlegg 1. EU-kommisjonens rapport om modernisering av de europeiske høyere utdanningsinstitusjonene (*Delivering on the Modernisation Agenda for Uni-*

versities: Education, Research and Innovation) foreslår imidlertid en serie endringer for at de høyere utdanningsinstitusjonene skal kunne møte utfordringene:

- Mindre statlig innblanding, økt institusjonell autonomi og en mer framtrædende rolle for markedet i styringen av høyere utdanning.
- Endring i finansieringen av høyere utdanning i retning av mer konkurranse og en høyere andel direkte finansiering fra brukerne, for eksempel i form av høyere studieavgifter.
- Profesjonelle styrings- og ledelsesstrukturer i stedet for demokratiske organer som domineres av akademikere.
- Et kvalitetssikringssystem som gjør at institusjonene kan få akkreditering fra et hvilket som helst godkjent kvalitetssikringsorgan i Europa.
- Sterkere konsentrasjon av ressurser og akademiske talenter slik at det blir færre, men mer forskningsintensive universiteter/eliteuniversiteter. I noen EU-dokumenter foreslås det at Europa ikke bør ha mer enn ett forskningsintensivt universitet per 5–6 millioner innbyggere.

Rapporten hevder at disse reformtiltakene vil endre tilstivnede universitetsstrukturer og synet på hvilken rolle staten skal ha i forhold til økonomien og samfunnet.

Forslaget om etablering av *European Institute of Innovation and Technology* (EIT) er et eksempel på et europeisk initiativ for at universitetsbegrepet skal få et nytt innhold. EIT er et forslag til en felles europeisk akademisk institusjon – med få permanente ansatte, ressurser og en annen type forskningsorganisasjon enn den modellen for europeisk forskningssamarbeid som er fastsatt i rammeprogrammene for forskning og utvikling. Denne institusjonen blir sett på som et «kunnskapens flaggskip» for Europa som skal føre forskning, undervisning og innovasjon sammen. Ett av dens oppdrag skal være «å spre nye organisasjons- og styringsmodeller». Styret ved institusjonen skal bestå av akademikere og forretningsfolk som skal velge hvilke forskningsfelt det skal investeres langsiktig i de neste 10–15 årene. EIT skal være en felles, men i stor grad virtuell, universitetsorganisasjon som kombinerer undervisning og forskning, og vil være en nyskaping i europeisk sammenheng i forhold til den tradisjonelle måten å organisere høyere utdanning og akademisk forskning. Hvis dette lykkes, kan det få innflytelse også på organiseringen av vitenskapelig og teknologisk forskning (og undervisning) i Norge.

38. Se Guy Neave og Peter Maassen, «The Bologna Process: An Intergovernmental Policy Perspective», og Åse Gornitzka, «The Lisbon Process: A Supranational Perspective», begge i Maassen og Olsen (2007) 135-154, samt Karlsen (2006).

39. Også opprettelsen av NOKUT som et uavhengig, statlig kvalitetssikringsorgan kan ses i sammenheng med Bologna-prosessen. På dette området var imidlertid mange andre land tidligere ute enn Norge.

Lisboa-strategien har vært en sterk pådriver i å fremme overnasjonale reformtiltak for europeisk høyere utdanning. Hovedmålene for utdanning i Lisboa-prosessen er formulert i EU-dokumentet *Education and Training 2010* fra 2004, og har blitt iverksatt ved hjelp av den åpne koordineringsmetoden. Norge har forpliktet seg til å bruke den åpne koordineringsmetoden for å oppnå Lisboa-prosessen felles mål og resultater for utdanning. Også Bologna-prosessen har blitt innlemmet i *Education and Training 2010*. Dette har som nevnt ført til at hovedfokuset er blitt forskjøvet fra den kulturelle til den sosioøkonomiske rollen til høyere utdanning.

4.7.3 Utviklingstrekk i høyere utdanningssystemer utenfor Europa

USA

USA har mange av de beste forskningsuniversitetene og setter derfor en standard for resten av verden. Landets ledende posisjon i høyere utdanning forklares med den rollen markedskreftene har fått i styringen av høyere utdanning siden begynnelsen av 1980-årene. I Europa brukes de amerikanske universitetenes suksess som argument for å la markedskreftene få en viktigere rolle i styringen av høyere utdanning også her. Den sentrale rollen til markedet har imidlertid ikke bare positive følger. «Markedsparadokset» ved amerikanske universiteter har blitt beskrevet slik: Markedet har gitt universitetene større ressurser, bedre studenter, større evne til å utvikle ny kunnskap og en mer produktiv rolle i amerikansk økonomi. Men samtidig har det redusert deres myndighet over egne aktiviteter, svekket deres rolle som samfunnsinstitusjoner og hatt en negativ effekt på den amerikanske middelklassens økonomiske muligheter til å gå på de beste universitetene, samtidig som den økende kommersialiseringen har satt universitetenes privilegerte rolle som uhildete forvaltere av kunnskap i fare.⁴⁰

De største politiske utfordringene for amerikansk høyere utdanning er de høye studieavgiftene ved de amerikanske universitetene, den tiltakende internasjonale konkurransen i høyere utdanning og forskning, herunder effektene av Bologna-prosessen på amerikansk høyere utdannings evne til å tiltrekke seg utenlandske studenter, og kvaliteten på bachelorutdanningene generelt. Det er for tidlig å si noe om de langsiktige virk-

ningene av endringene i det amerikanske systemet, for eksempel om universitetenes vekt på forskningens umiddelbare nytte kommer til å svekke langsiktigheten og grunnforskningen, eller om de økte kostnadene ved å studere vil svekke rekrutteringen.

Japan

Japan har noen av de beste forskningsuniversitetene utenfor den engelsktalende verden. Tradisjonelt har disse universitetene vært en viktig mekanisme for departementene og den private industrien til å velge ut de mest talentfulle og motiverte studentene. Den økonomiske krisen i 1980/90-årene førte til store reformer i de statlige universitetene, med blant annet styrking av den institusjonelle autonomien, profesjonalisering av styring og ledelse, redusert statlig finansiering, høye studieavgifter og større vekt på internasjonalisering. Reformene har ført til at studieavgiftene har blitt en politisk sak også i Japan.

Kina og India

Mange ser på de høyere utdanningssystemene i Kina og India som framtidige konkurrenter for de europeiske universitetene. EU-kommissæren for utdanning har sagt at «hvis ikke de europeiske høyere utdanningsinstitusjonene stanser den nedgående trenden, vil de bli forbigått av kinesiske og indiske universiteter».

Den økonomiske utviklingen i Kina og India er imidlertid sterkt konsentrert til visse urbane områder. Shanghai-rankingen viser at de to landene bare har noen få universiteter blant de 500 beste i verden (India to og Kina åtte). Et stort problem er at selv om de fleste universitetene har dårlig kvalitet, tar de likevel høye studieavgifter. Det fører til høye forventninger om gode jobbmuligheter blant studentene. Den store arbeidsledigheten blant universitetsutdannede gjør for manges del at disse forventningene ikke kan bli innfridd, og spørsmålet er hvor lenge dette kan fortsette før det skaper sosial uro. Det vitenskapelige fokuset i begge landene er i hovedsak på naturvitenskap og teknologi, mens samfunnsfagene og de humanistiske fagene saker faretruende etter.

Den raske ekspansjonen i høyere utdanning i India og Kina har likevel virkninger på høyere utdanning andre steder. De beste kinesiske universitetene prøver å tiltrekke seg utenlandske forskere av høy kvalitet, samtidig som de oppretter programmer som gjør at de beste studentene forblir i Kina, for å vise at de kinesiske studentene

40. R. Geiger, *Knowledge & Money: Research Universities and the Paradox of the Marketplace* (Stanford: Stanford University Press, 2004).

som studerer i utlandet, ikke lenger nødvendigvis er de beste. Presseoppslag tyder på at indiske og kinesiske forskere i utlandet i økende grad ønsker å vende tilbake til sine hjemland. Generelt er det en trend at land med mange forskere i utlandet prøver å få flere til å vende hjem.

4.7.4 Norge og den internasjonale utviklingen i høyere utdanning

Norge har vært en av de mest engasjerte deltakerne i Bologna-prosessen. Den europeiske samordningen av høyere utdanning har derfor vært en drivkraft i utviklingen av norsk høyere utdanning og utgjør en viktig kontekst for drøftingen i denne utredningen. Samtidig representerer mange tendenser i den internasjonale utviklingen utfordringer til sentrale trekk ved det norske systemet for høyere utdanning:

- Hvordan kan mangfoldet i høyere utdanning opprettholdes på en måte som sikrer høy kvalitet og god utnyttelse av faglige og økonomiske ressurser? Hvordan oppnås riktig balanse mellom statlig styring og institusjonell autonomi?
- Hvordan kan styrings- og ledelsesfunksjonene ved universitetene og høyskolene profesjonaliseres samtidig som det demokratiske grunnlaget for de interne styringsstrukturene styrkes?
- Hvordan kan de offentlige finansieringsmodellene bli mer transparente, rettferdige og effektive, og hva slags insentivsystem fremmer både konkurranse og samarbeid mellom institusjonene?
- Hvordan skal en møte utfordringene fra et framtidig system med flere styringsnivåer når det gjelder høyere utdanning? Det gjelder ikke bare EUs styringsambisjoner på det som tradisjonelt har vært nasjonale ansvarsområder, men også den stadig viktigere regionale styringsrollen når det gjelder høyere utdanning.

Utfordringen er å finne en balanse mellom på den ene siden det internasjonale presset i retning av å endre norsk høyere utdanning i retning av mer markedsorientering, mer konkurranse, profesjonell ledelse og mer konsentrasjon av ressurser og talenter og på den annen side ønsket om å bevare og styrke de beste sidene ved norsk høyere utdanning.

4.8 Avslutning

Utvalgets analyse og forslag for norsk høyere utdanning tar utgangspunkt i kontekstene som er beskrevet i det foregående. Utdanning og forskning har fått en stadig større betydning for økonomisk utvikling, miljø og velferd. Norge er sterkt innvevd i globale økonomiske, sosiale og kulturelle prosesser, og utdanningspolitikken blir påvirket av en mer uoversiktlig blanding av europeiske institusjoner, globale krefter og regionale interesser. Naboland og andre land i Europa konsentrerer sine talenter og faglige ressurser i større institusjoner for å bli mer konkurransedyktige. Arbeidslivet krever høyere kompetanse. Urbaniseringen endrer bosettingsmønsteret og rekrutteringen til universitetene og høyskolene, samtidig som de unges egne preferanser bestemmer hvilke institusjoner og fagområder som vokser eller må reduseres. Demografiske svingninger bidrar til ytterligere press, særlig på institusjoner som ikke greier å tiltrekke seg nok studenter. Den teknologiske utviklingen er mer uforutsigbar, men det er ganske sikkert at det vil kreve økede investeringer i laboratorier og vitenskapelig utstyr hvis norske institusjoner skal møte de utfordringene som framtiden vil stille dem overfor.

Kapittel 5

Utviklingstrekk og utfordringer i norsk høyere utdanning**5.1 Utvikling av institusjonsstrukturen¹**

Mot slutten av 1980-tallet hadde Norge ca. 200 institusjoner innenfor høyere utdanning, medregnet private høyskoler. Dette høye tallet var et resultat ikke av en planlagt utbygging, men av at utdanninger som tidligere lå på et lavere eller udefinert nivå, var blitt oppgradert til høyskoler, samtidig som staten hadde overtatt institusjoner som tidligere hadde vært fylkeskommunale eller private. Bare ti av institusjonene hadde over 1000 studenter, mens de fleste hadde mindre enn 400 studenter. Hernes-utvalget fikk derfor i 1987 i oppdrag å foreslå «organisatoriske løsninger for sammenslåing av institusjoner, eller former for samarbeid mellom institusjoner, med sikte på mer rasjonell drift, bedre ressursutnyttelse, og ikke minst bedre forutsetninger for faglig utvikling.»

Allerede tjue år tidligere hadde Ottosen-komiteen foreslått å samle postgymnasial utdanning i regionene i studiesentre, som skulle inkludere en ny type utdanningsinstitusjoner, distriktshøyskolene. Komiteen anslo at en normal størrelse på slike sentre burde være 1500–4000 studenter, med 500 studenter som et minimum. Av ulike grunner ble forslaget ikke realisert, og etter hvert som lærerskoler, tekniske og maritime skoler, kommunal- og sosialskoler og sykepleierskoler fra 1976 av fikk endret status til høyskoler, ble de for en stor del værende som egne institusjoner. For å sikre koordinering mellom institusjonene ble det i stedet etablert regionale høyskolestyrer.

På tidspunktet for oppnevningen av Hernes-utvalget var situasjonen derfor preget av lokal spredning heller enn regional konsentrasjon, eller som utvalget uttrykte det, av «et helt usedvanlig høyt antall læresteder, som dels kiver med hverandre og som dels er seg selv nok».²

«Norgesnettets»

Hernes-utvalget påpekte at hovedlinjen i politikken for høyere utdanning og forskning siden Ottosenkomiteen hadde vært å vektlegge institusjonenes ulike, men komplementære oppgaver, men at en slik arbeidsdeling var lite utviklet i praksis. De regionale høyskolenes oppgave skulle være å gi kortere, yrkesrettede utdanninger og drive forskning med et anvendt og regionalt siktemål, og slik utfylle universitetene og de vitenskapelige høyskolene. I stedet observerte utvalget «en tendens ... til at alle fylker skal dekke alle felter innen høyere utdanning for så å si å være selvforsynt», og til at «lokal maksimering ... [gir] dårlige ordninger nasjonalt sett».

For å bøte på dette foreslo utvalget at norsk høyere utdanning skulle betraktes som ett integrert system, der samarbeid og arbeidsdeling skulle utvikles gjennom statlig medvirkning. Institusjonene skulle ha som mål å bli nasjonale tyngdepunkter på sine spesialområder, med ulike oppgaver for universitets- og høyskolesektoren. Utvalget anbefalte «at det ikke opprettes flere universiteter, verken av tradisjonell art, ved omdøpinger eller som betegnelser for nye organisatoriske løsninger». På den annen side skulle det utvikles en sterkere grad av spesialisering også mellom universitetene. For høyskolesektoren var resepten sammenslåing kombinert med spesialisering.

Hernes-utvalgets forslag ble fulgt opp av det daværende Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet i St.meld. nr. 40 (1990–91) *Fra visjon til virke: Om høgre utdanning*. Meldingen dannet grunnlaget for departementets politikk på første halvdel av 1990-tallet, men igjen viste det seg vanskelig å få til arbeidsdeling i praksis. Et konkret tiltak var tildeling av spesielle faglige ansvarsområder, kalt knutepunktfunksjoner, til mange av de statlige høyskolene, noe som i sin tur lå til grunn for tildeling av blant annet professorater og stipendiatstillinger. I tillegg var Norgesnettetspektet et viktig element i vurderingen av nye studietilbud, som på den tiden måtte godkjennes av departementet. På faglig side ble det gjort et stort arbeid med kartlegging av studietilbud, standardisering

1. En fyldigere beskrivelse av den historiske utviklingen finnes i Hernes-utvalgets NOU 1988:28 *Med viten og vilje*, særlig i kapittel 9 samt vedlegget «Offentlig politikk for universiteter og høyskoler 1945-1988 – hovedtrekk» av Hans Skoie.

2. NOU 1988:28 s. 108. Etterfølgende sitater er fra sidene 109-11.

av fagbetegnelser og utvikling av innpassings- og overgangsordninger. Spesielt høyskolene framhevet at endringene medførte et nytt og bedre samarbeidsklima mellom de ulike institusjonstypene.

Høgskolereformen

Ved kongelig resolusjon 7. mai 1993 ble 98 regionale høyskoler slått sammen til 26 større enheter, kalt statlige høyskoler. Samtidig ble de regionale høyskolestyrene avviklet. Sammenslåingen bygde på forslag i Hernes-utvalgets innstilling og etterfølgende utredninger. Den fulgte ikke noe gjennomgående prinsipp; mens det mange steder ble valgt løsninger som samlet alle høyskolene i et fylke i én institusjon, fikk Møre og Romsdal og Nordland tre høyskoler hver og flere andre fylker to. Høgskolen i Agder og Høgskolen Stord/Haugesund krysset fylkesgrensene. Høyskolene i Harstad, Lillehammer og Nesna fortsatte uendret. De nye høyskoleenhetene tok utgangspunkt i etablerte studier og kapasitet på de enkelte lærestedene, og nedlegging av studiesteder var ikke noe tema. Mens flere høyskoler siden har blitt helt eller delvis samlokalisert, en prosess som fortsatt pågår, er andre fremdeles «nettverkhøyskoler» med til dels stor avstand mellom studiestedene.

Sluttrapporten for evalueringen av Høgskolereformen inneholder et kapittel om «Dilemmaer og utfordringer i høyskolesystemet»,³ og peker på fire dilemmaer:

- nasjonal styring versus institusjonell frihet
- akademisk orientering versus praksisorientering
- disiplinorientering versus tverrfaglig orientering
- økonomisk effektivitet versus faglig og administrativ kvalitet

Som drøftingen senere i utredningen vil vise, er flere av problemstillingene fortsatt gyldige. Rapporten påpeker at høyskolesektoren og den enkelte høyskole gjennom reformen ble langt mer synlige og fikk høyere status enn før. Selv om tendensene til akademisk drift hadde vist seg tidligere, var reformen også et avgjørende bidrag til å gi høyskolene en faglig tyngde og slagkraft som har dannet grunnlaget for senere universitetsambisjoner.

Omstruktureringsprosessen i høyere utdanning omfattet også de statlige institusjonene for utøvende kunstutdanning. De regionale musikkon-

servatoriene ble innlemmet i henholdsvis Norges musikkhøgskole, NTNU, Universitetet i Bergen og høyskolene i Agder, Stavanger og Tromsø, mens øvrige utdanninger ble samlet i kunsthøyskolene i Bergen og Oslo i 1996.

Mot et mer liberalt regime

Da Jon Lilletun overtok som kirke-, utdannings- og forskningsminister i oktober 1997, detaljstyrte departementet de høyere utdanningsinstitusjonene på en rekke områder, som etablering og nedlegging av studietilbud, dimensjonering, adgangsregulering og intern organisering. Under Lilletun ble denne styringen myket opp. Dette var i tråd med generelle endringer i forvaltningspolitikken på 1990-tallet i retning av mindre detaljstyring og mer rammestyring, og ble senere fulgt videre opp gjennom Kvalitetsreformen. For eksempel har universitetene og høyskolene gradvis fått større myndighet til å etablere og nedlegge studietilbud.

Et annet område der Lilletun myket opp tidligere praksis, var tildeling av doktorgrad, som hadde vært strengt reservert for universitetene og de vitenskapelige høyskolene. Mens departementet til da hadde bestemt hvilke institusjoner som skulle få tildele doktorgrad ut fra overordnede nasjonale hensyn, ble det nå innført en ordning der høyskoler kunne få rett til å gi doktorgrad gjennom å vise at de holdt tilstrekkelig faglig nivå. Det nyetablerte Norgesnettrådet fikk i oppgave å vurdere søknadene.⁴ Som følge av dette regimeskiftet fikk Høgskolen i Stavanger i 1999 som første statlige høyskole rett til å tildele doktorgrad i offshoreteknologi og petroleumsteknologi, og andre høyskoler fulgte.

Kvalitetsreformen

I 1998 nedsatte statsråd Lilletun Mjøs-utvalget, som gjennom sin innstilling NOU 2000:14 *Frihet med ansvar* la grunnlaget for Kvalitetsreformen i høyere utdanning. Hovedelementer i reformen var innføring av ny gradsstruktur og nytt felles karaktersystem, tettere oppfølging av studentene, nye styrings- og ledelsesformer, nytt finansieringssystem med innslag av resultatbasert finansiering, styrking av studiefinansieringen, økt vekt på internasjonalisering og generelt større frihet til institu-

3. Svein Kyvik (red.), *Evaluering av høgskolereformen: Sluttrapport* (Oslo: Norges forskningsråd, 1999), s. 316-25.

4. Norgesnettrådet hadde to hovedoppgaver: å gi råd til departementet i spørsmål som gjaldt den langsiktige utviklingen av norsk høyere utdanning, og å utvikle et nasjonalt kvalitetssystem for høyere utdanning. Rådet ble etablert i 1998 etter vedtak i Stortinget og nedlagt ved etableringen av NOKUT 1. januar 2003.

sjonene. Lærerutdanningen ble også reformert. Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) ble etablert 1. januar 2003 som et uavhengig kvalitetssikringsorgan for høyere utdanning. Videre ble det åpnet for at høyere utdanningsinstitusjoner kunne endre kategori etter nærmere gitte kriterier, slik at høyskoler kunne bli universitet.

De statlige universitetene og høyskolene hadde blitt underlagt en felles lov i 1995. Ved behandlingen av Kvalitetsreformen ba Stortinget om at det ble utarbeidet en ny lov som også omfattet de private høyere utdanningsinstitusjonene. Ryssdal-utvalget (NOU 2003:25) foretok den nødvendige lovtekniske gjennomgangen, og loven trådte i kraft 1. august 2005. I hovedtrekk bygger den på den tidligere lovgivningen for de statlige institusjonene.

Utviklingen i studenttall

Da Hernes-utvalget ble oppnevnt i 1987, var samlet antall studenter i høyere utdanning ca. 95 000, mot 35 000 i 1965. Utvalget sluttet seg til regjeringens målsetning i St.prp. nr. 1 (1987–88) om at studenttallet innen 1995 skulle økes til 105 000. I realiteten økte det til ca. 170 000.⁵

Siden 1995 har veksten i studenttallet flatet ut, men i løpet av de neste tre årene vil årskullene av 19-åringere øke fra ca. 57 800 i 2007 til over 65 000 i 2010. Deretter vil de holde seg over 60 000 i en tiårsperiode før de igjen begynner å gå ned mot dagens nivå.⁶

Søkningen til universiteter og høyskoler viser store geografiske ulikheter, med en markert preferanse for de større byene. Mens universitetene og høyskolene i Oslo, Bergen, Stavanger og Trondheim hadde fra 2,0 til 3,3 primærsøkere per studie-plass i 2007, var tallet for Høgskolen i Narvik og Høgskolen i Nesna henholdsvis 0,5 og 0,4. Videre viser Statistisk sentralbyrås framskrivninger fram mot 2050 en sterk befolkningsvekst i Oslo og Akershus, Hordaland og Rogaland og lav vekst spesielt i Finnmark, Sogn og Fjordane, Aust-Agder og Nord-Trøndelag.

Fra et binært til et hierarkisk system

For ti år siden, i 1997, hadde Norge ti høyere utdanningsinstitusjoner med rett til å tildele doktorgrad: de fire universitetene og fem vitenskapelige høy-

skoler, samt Det teologiske menighetsfakultet. I dag er tallet 18, og en rekke nye høyskoler har søknader under forberedelse. Samtidig er det etablert et stort antall nye mastergradsstudier i høyskolesektoren etter Kvalitetsreformen, slik at det samlede antallet per i dag har kommet opp i ca. 100. Bare fire av disse uteksaminerte mer enn 20 kandidater i 2006, jf. tabell i vedlegg 2.

Distriktshøyskolene ble etablert fra slutten av 1960-tallet som et system som skulle være både alternativt til og samtidig likeverdig med universitetene. Hensynet til overgangsmuligheter for studentene gjorde at de langt på vei var nødt til å utforme sine studieopplegg på en måte som universitetene kunne godta. Samtidig var personalet rekruttert etter samme prosedyrer og kriterier som ved universitetene. Slik sett kom distriktshøyskolene tidlig i en mellomstilling mellom universitetene og de postgymnasiale utdanningene som gradvis ble oppgradert til høyskoler, for eksempel ingeniør- og sosialhøyskolene, og kom dermed i henhold til noen analyser til å danne en spydspiss i høyskolenes akademiske drift. Etter Høgskolereformen fortsatte de å ha den samme rollen innenfor de sammenslåtte høyskolene.⁷

Lov om universiteter og høyskoler inneholdt tidligere en bestemmelse om at Kongen bestemmer institusjonsstrukturen, dvs. hvilke universiteter og høyskoler Norge skal ha og hvor de skal være lokalisert. Denne ble fjernet ved siste revisjon fordi loven nå også omfatter private høyere utdanningsinstitusjoner, og fordi Kongens og departementets konkrete styringsmuligheter framgår av andre paragrafer. Videre inneholdt loven tidligere bestemmelser om arbeidsdeling mellom universiteter og høyskoler, ved at universitetene og de vitenskapelige høyskolene var gitt et særskilt ansvar for grunnforskning og forskerutdanning. Dagens lov gir *alle* institusjoner med rett til å tildele doktorgrad, altså også statlige høyskoler, et slikt ansvar.

Heller ikke finansieringssystemet skiller mellom ulike institusjonstyper. Det følger ingen ekstra midler med å bli universitet, og institusjonene konkurrerer om den samme potten når det gjelder resultatbasert tildeling av forskningsmidler.

Kriteriene for å bli universitet påvirker høyskoler med universitetsambisjoner til å dreie fagutviklingen og ressursbruken i retning av masterstudier og forskerutdanninger. I tillegg stiller NOKUTs kriterier for akkreditering av studieprogrammer krav til fagpersonalets formelle kvalifikasjoner i

5. Ikke medregnet studenter ved private høyskoler og norske studenter i utlandet. Kilde: St.prp. nr. 1 (1997-98).

6. Kilde: Statistisk sentralbyrå.

7. Se Narve Fulsås, «Frå binært til hierarkisk system i høgare utdanning», *Historisk tidsskrift* 3 (2000): 385-96.

form av førstestillings- og professorkompetanse, samtidig som det tradisjonelt har vært disiplinbasert forskning som har vært meritterende, og som det er størst mulighet til å få midler til fra eksterne finansieringskilder. Disse forholdene virker gjensidig forsterkende: både visjonen om universitetsstatus og insentivene på personnivå trekker i retning av akademisk drift og i siste instans større likhet mellom institusjonene.

Slik har Norge beveget seg fra et tilnærmet binært system i høyere utdanning mot et mer enhetlig, men samtidig klarere hierarkisk system. Siden tidlig på 1990-tallet har Stortinget gjort en rekke vedtak som gradvis har tjent til å sidestille høyskolene mer og mer med universitetene. Behandlingen av St.meld. nr. 40 (1990–91) *Fra visjon til virke* resulterte i vedtak om en felles lov for høyere utdanning, om felles stillingsstruktur og opprykksordning til professor (som var foreslått av Hernes-utvalget, men ikke av departementet i meldingen) og om at «Det skal ikke settes noen absolutt grense for hvor stor andel av arbeidsåret vitenskapelig ansatte ved de regionale høyskoler samlet sett skal bruke til forskning, faglig utviklingsarbeid og ekstern kontaktvirksomhet».⁸ Dette siste innebar riktignok en forskjell i forhold til universitetene, men det komiteen var opptatt av, var at høyskolenes anledning til å drive forskning ikke skulle *begrenses*. Komiteen støttet også at høyskolene skulle ha anledning til å tilby hovedfag på noen områder. I de påfølgende årene fastslo Stortinget flere ganger at sterke fagmiljøer i høyskolesektoren skulle ha de samme arbeidsvilkårene som miljøer ved universitetene, og formuleringen i § 1–6 i lov om universiteter og høyskoler av 1995 om at «Andre institusjoner kan tillegges et tilsvarende ansvar [som universitetenes og de vitenskapelige høyskolenes ansvar for grunnforskning og forskerutdanning] på sine særskilte fagområder» dannet grunnlaget for at høyskolene i 1998 også ble gitt anledning til å tilby egne doktorgrader. Senere igjen forsvant universitetenes og de vitenskapelige høyskolenes særlige ansvar for grunnforskning og forskerutdanning fra loven som beskrevet ovenfor. Med adgangen til institusjonsopptrykk forsvant også lovfestingen av hvilken kategori hver institusjon tilhører, og overgangen ble enda mer glidende.

Etter Kvalitetsreformen har Norge fått tre nye universiteter: Universitetet i Stavanger og Universitetet for miljø- og biovitenskap (tidligere Norges landbrukshøgskole), begge etablert 1. januar 2005, og Universitetet i Agder, som ble etablert

høsten 2007. Høgskolen i Bodø planlegger å søke om universitetsstatus så snart kravet om fire doktorgrader er oppfylt, og flere andre høyskoler arbeider med tilsvarende planer, enten alene eller i samarbeid med andre. Høyskolene i Hedmark og Oppland samarbeider med sikte på etablering av et Innlandsuniversitet i 2012, Høyskolene i Buskerud og Vestfold vil etablere et universitet i «Vest-Viken», mens Høgskolen i Telemark foreløpig har vedtatt å opprette tre doktorgradsprogrammer og har etablert et universitetsfond. Høgskolen i Oslo, som lenge hadde en strategi om å profilere seg som profesjonshøgskole i en universitetsby, vil også utvikle nye doktorgradsstudier som ledd i en framtidig søknad om universitetsstatus. I tillegg har det vært sonderinger mellom høyskolene i Møre og Romsdal.

Det pågår også andre prosesser av betydning for den framtidige institusjonsstrukturen. I Tromsø har universitetet og høyskolen vedtatt å slå seg sammen, og også i Nord-Norge for øvrig har ulike modeller for tettere samarbeid vært drøftet. I Trondheim har NTNU og Høgskolen i Sør-Trøndelag arbeidet med sikte på samlokalisering og tettere faglig integrering. På Vestlandet er det innledet et samarbeid mellom Universitetet i Bergen og høyskolene i Bergen, Sogn og Fjordane og Stord/Haugesund, med eget styre og sekretariat, som er nærmere beskrevet i kapittel 6.4.

Oppsummert har den offentlige politikken overfor høyere utdanning til tross for svingninger når det gjelder omfanget av statlig styring vært preget av noen langsiktige og stabile trekk: skiftende Storting og regjeringer har steg for steg fattet vedtak som reduserer de historiske forskjellene mellom universitetene og høyskolene. På den ene siden har høyskolene gradvis blitt pålagt – langt på vei etter eget ønske – å utvikle seg som forskningsinstitusjoner. På den annen side har myndighetene gjennom sine beslutninger redusert universitetenes karakter av eliteinstitusjoner og gjort deres rolle som masseutdanningsinstitusjoner stadig viktigere. Gjennom Kvalitetsreformen ble universitetenes undervisningsformer brakt nærmere høyskolenes. Denne gradvise tilnærmingen mellom institusjonene har vært ledsaget av en retorikk der det samtidig understrekes at universitetene og høyskolene bør ha ulike roller og innretning, slik at diversiteten i høyere utdanning blir bevart.

Den aktuelle situasjonen i høyere utdanning er preget av den dynamikken som ble utløst av de samlede effektene av reformene som fulgte Mjøsutvalget: økt autonomi for institusjonene til å følge egne mål, nytt finansieringssystem som stimulerer til konkurranse institusjonene imellom og

8. Innst. S. nr. 230 (1990-91).

høgskolenes strev for universitetsstatus. Denne dynamikken har ført til opprettelse av stadig nye doktorgradsstudier og et stort antall mastergradsstudier ved høyskolene, ofte forankret i små faglige miljøer. Når stadig flere høyskoler får universitetsstatus og de prinsipielle skillene mellom universiteter og høyskoler blir svakere, sier det seg også selv at det blir stadig vanskeligere å utvikle en arbeidsdeling mellom universitetene og høyskolene. Dette vil bli nærmere drøftet i kapittel 6.

5.2 Status for Kvalitetsreformen

Kunnskapsdepartementet la fram St.meld. nr. 7 (2007–2008) *Statusrapport for Kvalitetsreformen i høgre utdanning* den 30. november 2007, helt i slutfasen av utvalgets arbeid. Det har derfor ikke vært mulig for utvalget å gjennomgå regjeringens synspunkter på de ulike områdene eller relatere sine diskusjoner til meldingen i særlig grad. Utvalget har imidlertid diskutert mange av de samme temaene som den tar opp, som studiekvalitet, samarbeid med samfunns- og arbeidsliv, finansiering av universiteter og høyskoler og styring og ledelse, og evalueringen av Kvalitetsreformen har da vært en viktig referanse. Meldingen drøfter naturlig nok ikke strukturen i høyere utdanning, som er utvalgets hovedtema, men varsler at departementet vil foreta en vurdering av finansieringssystemet, noe utvalget støtter, jf. kapittel 10.

I tillegg til evalueringen av Kvalitetsreformen inngår også Statistisk sentralbyrås levekårsundersøkelse for studenter og OECDs *Thematic Review of Tertiary Education: Norway* i grunnlaget for meldingen. De viktigste konklusjonene fra OECD-rapporten er oppsummert i boks 5.1.

5.3 Sannsynlig utvikling fram mot 2020

Utvalget er bedt om å vurdere strukturen i høyere utdanning i et tidsperspektiv på 10–20 år. Som utgangspunkt for videre drøfting har det stilt opp en «nullhypotese» for hvordan norsk høyere utdanning vil kunne se ut i 2020 med videreføring av hovedtrekkene i dagens sektorpolitikk og styrings-, finansierungs- og akkrediteringssystem. Dette framtidsbildet, som er utviklet i noe større detalj nedenfor, kan oppsummeres i følgende punkter:

- Økende konvergens mellom universiteter og høyskoler.

- Større forskjeller internt innenfor hver institusjonskategori, særlig mellom universitetene, men også mellom høyskolene.
- 12 universiteter; ytterligere pretendenter blant de gjenværende høyskolene.
- Siden nesten alle høyskolenes profesjonsutdanninger også har blitt universitetsutdanninger, vanskeliggjøres differensieringen mellom universitets- og høyskoleutdanning.
- Etablering av mange smale og svake forskerutdanninger; institusjonenes økonomi og kvaliteten i virksomheten for øvrig settes under press.
- En fortsatt økning i antall masterstudier ved høyskolene, men med en viss sanering over tid på grunn av svak rekruttering.
- De nye universitetene oppnår etter hvert ekstra forskningsbevilgninger, noe som fører til spredning av forskningsressursene og stagnasjon i bevilgningene til de høyskolene som er igjen.
- Noen institusjoner og studiesteder sliter med rekruttering av studenter og forskningskvalifisert personale, særlig mindre høyskoler utenfor de større byene.
- Institusjonene klarer ikke å utvikle arbeidsdeling seg imellom. Knappt noen utdanninger nedlegges.
- Utviklingen gjør norske høyere utdanningsinstitusjoner mindre interessante som samarbeidspartnere for institusjoner i andre land og vertsinstitusjoner for utenlandske studenter. Norsk høyere utdanning blir hengende etter i den internasjonale utviklingen.

5.3.1 Forutsetninger

Både «nullhypotesen» og alternativene som beskrives i kapittel 6 bygger på en rekke generelle forutsetninger om samfunnsutviklingen, jf. kapittel 4. Disse kan kort oppsummeres slik:

- Kunnskap vil fortsatt – og i økende grad – være en sentral faktor for økonomi, mestring av miljømessige utfordringer og velferd.
- Norge vil fortsatt – og i økende grad – bli integrert i verdensøkonomien og bli påvirket av de økonomiske, politiske og ideologiske svingningene som skjer internasjonalt.
- Den demografiske utviklingen – svingningene i ungdomskullene – vil bety utfordringer for høyskolene og universitetene.
- Den befolkningsmessige konsentrasjonen i de store byene vil fortsette, og tendensen til at mange unge ønsker å studere i bymessige

Boks 5.1 OECDs gjennomgang av norsk høyere utdanning

Norge har sammen med 21 andre land deltatt i et omfattende OECD-prosjekt innenfor høyere utdanning. Halvparten av landene, inkludert Norge, ba om en gjennomgang fra eksterne eksperter. Rapporten som disse ekspertene har skrevet, kalles en «Country Note». Ekspertgruppen besøkte Norge i mars 2005 og hadde møter med sentrale myndigheter og ulike institusjoner. Høsten 2006 kom rapporten som omhandler høyere utdanning i Norge, og som gir anbefalinger til norske myndigheter om hvordan høyere utdanning bør utvikles videre.¹

Hensikten med en slik «Country Note» er å vise hvordan organisering, ledelse og tilbud innenfor høyere utdanning kan bidra til å nå landets økonomiske og sosiale mål. Oppmerksomheten rettes mot overordnet politikk og systemer på området. Forrige «Country Note» for Norge kom i 1997 og pekte på viktige utfordringer i tilknytning til kvalitet, studentgjennomstrømming, studentoppfølging mv. Rapporten ble en viktig premissleverandør for Mjøs-utvalget og Kvalitetsreformen.

I den nye rapporten konkluderer OECD med at mye er bra innenfor norsk høyere utdanning, men at det bør utvikles en mer offensiv politikk på flere områder. Selv om Kvalitetsreformen er et nødvendig første skritt, trengs det en rekke tiltak hvis Norge skal bevare sin posisjon og lykkes med en fortsatt positiv økonomisk utvikling. OECD vektlegger blant annet at:

- Institusjonene og sektoren må omstille seg raskere til samfunnets behov, og institusjonene må bli mer autonome. De må ha sterkere representasjon av eksterne representanter fra nærings-, arbeids- og samfunnsliv i styret. Ledelse og styre ved institusjonene må også bli mer profesjonelle, tydeligere og sterkere orientert mot det omkringliggende samfunnet og dets behov. Myndighetene (departementet) må slippe noe av kontrollen, og institusjonene må få tilgang til mer ekstern (inkludert privat) finansiering. Det foreslås at institusjonene skal rapportere og publisere et sett med indikatorer som viser hvordan de jobber mot samfunnet og hvordan studentene klarer seg (gjennomføring, arbeidslivs-

suksess, osv.). Det foreslås en mye tettere og mer formalisert kobling til arbeids- og næringsliv.

- Det bør utvikles finansielle incentiver rettet mot institusjonene for å øke deltakelsen i høyere utdanning for underrepresenterte grupper. Dette knytter seg til økende kjønnsforskjeller og lav deltakelse i høyere utdanning fra første generasjons innvandrere.
- Det er et behov for å gjennomgå rollene og strukturen (lokalisering) i høyskolesektoren. Det stilles spørsmålsteget ved den samlede ressursbruken i forhold til hva som oppnås («smådriftsulemper») og kvaliteten i studietilbudet ved en del små studiesteder. Det er behov for et sterkere resultatfokus for å vurdere den regionale betydningen av utdanning og forskning. Den økende konkurransen om forskningsmidlene vil komme universitetene til gode, og det stilles spørsmålsteget ved den akademiske kvaliteten og forutsetningene en del av studiestedene ved høyskolene har for å kunne utvikle gode akademiske miljøer. OECD anbefaler en gjennomgang av dette under hensyntagen til regionale forhold for å kunne utvikle robuste akademiske miljøer.
- Det er et behov for å klargjøre hva «forskningsbasert undervisning» betyr i praksis, spesielt med tanke på høyskoler der forskning utgjør en liten del av virksomheten.
- Det er en jobb å gjøre i forhold til å forbedre kvaliteten videre. Bruken av disiplin- og fagevalueringer bør utvides.

OECD er imponert over studiefinansieringen i Norge, men foreslår en gjennomgang og noen endringer, blant annet inntektsavhengig tilbakebetaling av studielån. OECD er også opptatt av at fagskoleproblematikken bør ses i sammenheng med spekteret av utdanningstilbud innenfor høyere utdanning for å få en mer samlet tilnærming til utdanninger etter videregående skole.

¹ OECD, *Thematic Review of Tertiary Education: Norway. Country Note* (2006).

- områder vil kunne skape problemer for rekrutteringen særlig til små høyskoler i distriktene.
- Norge vil i stadig større grad utvikles til et flerkulturelt samfunn, og utdanningssystemets betydning for integrasjon vil være viktig.
- Den teknologiske utviklingen vil muliggjøre nye former for læring og nye tilbud om høyere utdanning.
- Det vil være et stort behov for forskerrekruttering i årene framover. Særlig innenfor de teknisk-naturvitenskapelige fagene vil både den nasjonale og den internasjonale konkurransen om hodene være stor.
- Norges spesielle situasjon med store inntekter fra oljevirksomheten gir Stortinget og regjeringen større muligheter til å foreta prioriteringer og satse på utdanning og forskning enn i andre land.

5.3.2 Forventet utvikling

I tillegg til dagens sju universiteter blir Høgskolen i Bodø universitet innen 2010. Høgskolen i Tromsø slås sammen med UiTØ slik institusjonene har vedtatt. Senere i perioden, kanskje rundt 2015, etableres det også universiteter i Innlandet (Høgskolen i Gjøvik, Høgskolen i Hedmark, Høgskolen i Lillehammer), Telemark og Oslo. Også høyskolene i Buskerud og Vestfold arbeider for å bli universitet (Universitetet i Vest-Viken), men denne etableringen er mer usikker og vil ligge lengre fram. Av de private høyskolene kan BI være aktuell.

Kunsthøgskolen i Bergen, Kunsthøgskolen i Oslo og Høgskolen i Molde blir vitenskapelige høyskoler. Norges veterinærhøgskole innfusjoneres i Universitetet for miljø- og biovitenskap eller Universitetet i Oslo.

Som ledd i arbeidet med å oppnå universitetsstatus etablerer institusjonene en rekke nye doktorgradsutdanninger. Med få unntak vil disse være smale, basert på små fagmiljøer og ha få studenter,⁹ med svak gjennomføringsgrad som sannsynlig resultat. Etableringen av en rekke nye forskerutdanninger fører dermed ikke til en tilsvarende økning i tallet på kandidater, og Norge sakker ytterligere etter de andre nordiske landene med hensyn til antall doktorgrader som avlegges per år.

9. Også ved universitetene kan doktorgradsstudier ha utgangspunkt i fagmiljøer som isolert sett er små, for eksempel i mindre språkfag. Her vil studentene imidlertid ha en større bredde av tilgrensende fagmiljøer å støtte seg på, med felles doktorgradskurs osv. Ved de vitenskapelige høyskolene, som i noen tilfeller har doktorgradsprogrammer med relativt få studenter, har programmene utspring i høyskolenes samlede fagmiljø.

Hvis Kunnskapsdepartementet viderefører dagens politikk med ikke å gi nye bevilgninger til etablering av master- og doktorgradsstudier ved høyskolene, må tilbudene finansieres innenfor budsjettammen, eventuelt med bidrag fra lokale og regionale fond, næringslivet osv. Dermed blir det mindre igjen til andre studietilbud, som de brede profesjonsutdanningene. Eksterne bidrag er ofte av midlertidig karakter, slik at også de senere må erstattes med egne midler.

Med støtte fra sine regioner vil de nye universitetene føre en aktiv lobbyvirksomhet overfor regjering og Storting for å få økte bevilgninger, særlig til forskning. I tillegg til rettferdighetsargumenter vil det bli argumentert med at kunnskapsnasjonen Norge ikke kan være bekjent av, og ikke vil være tjent med, å ha underfinansierte «B-universiteter». Jo flere nye universiteter, jo større sannsynlighet vil det være for at de får gjennomslag for en slik argumentasjon. Mer penger til nye universiteter vil i sin tur føre til (relativt) mindre til gjenværende høyskoler.

Jo flere høyskoler som blir universitet, jo sterkere blir presset på de gjenværende for å følge etter. Disse har i utgangspunktet en lengre vei å gå, og må dermed sette inn enda større ressurser. Resultatet kan lett bli at institusjonens økonomi og kvaliteten i virksomheten for øvrig settes under press. Samtidig får en del av de små studiestedene og høyskolene i distriktene økende rekrutteringsproblemer når det gjelder studenter og kanskje også når det gjelder personale med gode kvalifikasjoner.

I 2020 vil det med utviklingen som er beskrevet ovenfor, være ca. 12 universiteter i Norge. De gjenværende høyskolene vil kunne inndeles i tre grupper:

1. Nye universitetspretendenter. Dette er høyskoler som alene eller samlet har en viss størrelse, tilbyr et antall mastergrader og har høy kompetanse i de tilknyttede fagmiljøene. Innen 2020 vil sannsynligvis flere også ha etablert doktorgradsutdanning.
2. Høyskoler som har som strategi å rendyrke sin identitet som profesjonsutdanningsinstitusjoner, som er av en viss størrelse (3000 studenter og oppover i 2006) og som klarer seg godt. Flere av disse ligger i eller nær de store byene, som Høgskolen i Akershus, Høgskolen i Bergen og Høgskolen i Sør-Trøndelag. Alle tilbyr mastergradsstudier med utspring i profesjonsutdanningene, og også her kan det bli etablert doktorgrader.
3. Mindre høyskoler i distriktene som ikke har mulighet til å bli universitet alene eller sammen

med nærliggende institusjoner. De fleste av de aktuelle høyskolene har mellom 1000 og 2000 studenter; minst er Høgskolen i Nesna med 942 registrerte studenter i 2006.

Utviklingen mot flere universiteter, kombinert med delvis resultatbasert finansiering, vil sette mindre høyskoler utenfor de større byene under press. Større institusjoner med bredde i studietilbudet vil være bedre i stand til å absorbere svingninger i søkningen, og størrelse er i seg selv en faktor av betydning i forhold til bl.a. status, samarbeid og attraktivitet for studenter og vitenskapelig ansatte. Rekruttering av vitenskapelig ansatte kan bli en minst like stor utfordring som studentrekruttering for de aktuelle institusjonene. En annen faktor som ikke drøftes her, er mulig konkurranse fra et utvidet fagskolenivå.

Ser vi på utviklingen i demografi og søkertall, er høyskolene i Narvik og Nesna de mest utsatte. Nordland vil ikke ha flere 20–25-åringer i 2020 enn i dag, og utgjør hovedrekrutteringsbasen særlig for Høgskolen i Nesna, som bare hadde 40 primærsøkere fra andre fylker i 2005. De to høyskolene hadde henholdsvis 0,5 og 0,4 primærsøkere per studieplass i 2007. Nesna har hovedtyngden av virksomheten innenfor lærerutdanning, og mye vil derfor avhenge av utviklingen på dette området. Høgskolen i Narvik rekrutterer ca. en tredel av sine studenter fra utlandet, særlig Russland og Kina, og vil fortsatt være avhengig av dette. Av de norske studentene i Narvik rekrutteres mange via særskilte tiltak som forkurs.

Høgskolen i Finnmark er en annen institusjon som har slitt med rekrutteringen i mange år. Antall primærsøkere er nesten halvert på ti år (fra 1049 i 1996 til 566 i 2005), og tallet på registrerte studenter gikk ned med 16,4 % på de fem årene fra 2001 til 2006, fra 2395 til 2022. Høgskolen er likevel atskillig større enn de to ovennevnte, og for Finnmark fylke ventes det en sterk vekst i antall 20–25-åringer fram til 2015. For alle de nevnte institusjonene kan regjeringens nordområdepolitikk spille inn.

Studiesteder

Bortsett fra sviktende søkning har de høyere utdanningsinstitusjonene få ytre insitamenter til å endre strukturen av studiesteder. Selv om ledelsen skulle ønske en større grad av samlokalisering av hensyn til institusjonens videre utvikling, kan det dessuten ventes lokal motstand mot nedleggelse av ethvert eksisterende studiested. Erfaringen viser at slike saker fort havner på høyeste politiske

nivå, og at de kan inngå i et større bilde med lokaliseringsstrid også om andre institusjoner.

En fordel med en desentralisert struktur er at en når ut til og kan utnytte hele den aktuelle institusjonens geografiske nedslagsfelt. Med den økte vekten på resultatbasert tildeling er rekrutteringspotensialet viktig, og det er godt dokumentert at nærhet har betydning for søkningen. Ikke minst gjelder dette for voksne studenter. Som drøftet annetsteds i innstillingen kan imidlertid tilgjengeligheten ivaretas på andre måter enn gjennom permanent lokalisering av fagmiljøer, jf. kapittel 11.

Med videreføring av dagens politikk venter utvalget ingen store endringer i strukturen av studiesteder, selv med endringer i institusjonslandskapet som skissert ovenfor. I noen tilfeller kan de tvinge seg fram, i så fall mest sannsynlig som følge av vedvarende søkersvikt. De minste studiestedene er mest utsatt, men er ikke de som har den svakeste søkningen. I tillegg ventes noen endringer som resultat av samlokalisering gjennom nybygg.

5.3.3 Konsekvenser

En utvikling der flere høyskoler blir akkreditert som universiteter, vil sette den todelte strukturen i Norge under ytterligere press. Alle de nye universitetene vil være på høyde med breddeuniversitetene på noen områder, men lik høyskolene på andre. Med de nye universitetene i Stavanger og Agder har vi alt i dag et endret universitetsbegrep. Det er i tråd med utviklingen internasjonalt, og ikke problematisk i seg selv.

En slik utvikling vil imidlertid skape flere andre problemer:

- Så lenge kvalifiseringen til universitet skjer etter kriterier der eksisterende universiteter danner normen, er det fare for at institusjonene samlet sett blir mer like. Dette forsterkes av at de tradisjonelle breddeuniversitetene har vist tegn til å øke bredden i studietilbudet gjennom å utvikle nye, mer yrkesrettede tilbud.
- De institusjonene som har mulighet til å sette seg universitetsstatus som mål, vil gjennom mange år konsentrere sin virksomhet om dette målet. Energi, oppmerksomhet og ressurser vil bli dreid vekk fra bachelornivået og over mot master- og doktorgradsnivået.
- Det vil bli opprettet en lang rekke nye doktorgrader, mange av dem i små faglige miljøer og med usikker rekruttering og gjennomføringsgrad. Dette vil bety en sterk spredning av ressursene og en sterkere konkurranse om

- stipendiater og kompetanse enn tilgangen gir grunnlag for.
- De høyskolene som ikke er store nok eller har ressurser nok til å bli universiteter, vil være på kontinuerlig leting etter løsninger som gjør at de ikke opplever seg som tapere. Enkelte av profesjonshøyskolene i distriktene, og da særlig i Nord-Norge, vil ha problemer med å tilpasse seg de endrede rammebetingelsene og kan få vansker med å trekke til seg studenter og fagpersonale. Det er sannsynlig at det oppstår et hierarki av institusjoner, eventuelt innenfor hver av kategoriene universitet og høyskole. Selv om den resultatbaserte finansieringen utgjør en relativt liten del av institusjonenes samlede bevilgninger, vil vedvarende rekrutteringsproblemer kunne lede noen institusjoner inn i en ond sirkel der det blir stadig vanskeligere å opprettholde et forsvarlig faglig nivå.

5.3.4 Merknad fra utvalgets medlem Marianne Harg

Utvalgets medlem Marianne Harg deler utvalgets uro for en utvikling som ville føre til at forskningsmiljøer blir for små og smale, institusjonenes tilbud for like og kvaliteten på enkelte studietilbud for lav. Hun deler imidlertid ikke utvalgets framskrivninger og konsekvensene av utfordringene slik de er beskrevet i dette kapitlet, og viser i den sammenheng til sin særuttalelse i kapittel 23.

5.4 Utfordringer

Den sannsynlige utviklingen som er beskrevet ovenfor, og kontekstene som er beskrevet i kapittel 4, stiller norsk høyere utdanning overfor en rekke utfordringer de nærmeste tiårene. Noen av disse springer ut av nasjonale særtrekk, den institusjonelle utviklingen og politiske valg som er truffet tidligere. Andre er knyttet til den rollen høyere utdanning spiller i globaliseringens tidsalder og den økende internasjonale konkurransen om både studenter, forskere og forskningsressurser og -partnere. Universitetene og høyskolene har i dag stor frihet til å bestemme hvordan de vil møte disse utfordringene, og utvalgets mandat fastslår at de fortsatt skal ha høy grad av selvstyre. Med dette utgangspunktet er utvalgets oppgave å vurdere norsk høyere utdanning i et systemperspektiv, det vil si å komme med forslag til hvordan myndighetene skal styre sektoren *sett under ett* for å nå bestemte mål: kvalitet på interna-

sjonalt nivå, god nasjonal dekning av utdannings tilbud, tilførsel av nødvendig arbeidskraft, regional balanse i studietilbud og kompetanse, sterke og robuste institusjoner og god ressursutnyttelse. Med andre ord skal utvalget foreslå tiltak for en nasjonal politikk for høyere utdanning.

Norsk høyere utdanning kan ikke ses isolert fra den internasjonale utviklingen. Universitetene og høyskolene inngår i et mangfold av faglige nettverk over landegrensene, i mange tilfeller formalisert gjennom samarbeidsavtaler. Studenter og fagpersonale blir stadig mer mobile, samarbeid om studieprogrammer og grader blir vanligere, og fagmiljøer som i seg selv er små, kan være sterke i kraft av internasjonale så vel som nasjonale allianser. Disse forholdene er gitt en fyldigere omtale i kapittel 17, og har utgjort et viktig perspektiv i utvalgets drøftinger. Utvalgets mandat er likevel avgrenset til områder som er underlagt norske myndigheters styring.

Nedenfor følger en beskrivelse av de viktigste problemene og utfordringene utvalget ser – i dag og i et tidsperspektiv på 10–20 år framover – i forhold til å nå målene som kommer til uttrykk i mandatet og i utvalgets visjon for utviklingen. Denne problemforståelsen ligger til grunn for den videre drøftingen og forslagene som fremmes i innstillingen. Tallmateriale som det refereres til, er presentert i tabellform i vedlegg 2.

5.4.1 En fragmentert struktur med mange små institusjoner og fagmiljøer

Strukturen i høyere utdanning i Norge har bevisst vært bygd ut med sikte på at det skal finnes tilbud i alle deler av landet. Fra et distriktpolitisk synspunkt har dette vært en suksess. Den desentraliserte strukturen har gitt nærhet til utdanningstilbudene og dermed bedre muligheter for grupper som kanskje ellers ikke ville ha studert, samtidig som lokalt og regionalt næringsliv og ikke minst offentlig sektor har fått tilgang på kompetanse i form av kandidater og samarbeid om forskning og utviklingsarbeid. Samtidig har systemet, ikke minst sett i et internasjonalt perspektiv, vært godt integrert, med fleksible muligheter for mobilitet for studenter både mellom institusjoner og mellom høyskole- og universitetssektoren.

Svakheten er at strukturen i dag framstår som fragmentert, med et stort antall små institusjoner og fagmiljøer som konkurrerer med et fåtall større institusjoner om studenter, personale og faglig prestisje. Det er 38 statlige høyere utdanningsinstitusjoner. Av disse har 29 færre enn 5000 studenter. Det finnes til sammen 57 studiesteder med perma-

nent lokalisert fagpersonale. Innenfor disse er det 41 studiesteder med mindre enn 2000 registrerte studenter, hvorav 19 har mindre enn 1000 studenter.¹⁰ Høgskolereformen i 1994 innebar en sterk reduksjon i antall høyskoler fra 96 til 28, men førte ikke til særlige endringer i spredningen av studiesteder.

Flere institusjoner og studiesteder sliter med søkningen. Ved opptaket høsten 2007 hadde åtte studiesteder ved de statlige høyskolene mindre enn én primærsøker per studieplass i det samordna opptaket, jf. tabell i vedlegg 2. Alle er små og/eller ligger i distriktene. Ytterligere 16 studiesteder hadde 1,0–1,2 primærsøkere per studieplass. Selv om lokale opptak kommer i tillegg, betyr så lave søkertall at det kan være vanskelig å fylle plassene med kvalifiserte søkere. Etter noen år med økende ungdomskull fram til 2015 vil den demografiske utviklingen, kombinert med ungdoms preferanse for å studere i byene, ventelig forsterke rekrutteringsproblemer for mange institusjoner.¹¹

Endringene etter Mjøs-utvalget ga universitetene og høyskolene økt autonomi, samtidig som det ble innført delvis resultatbasert finansiering. Finansieringssystemet gjør at institusjonene vil anstrenge seg mye for å rekruttere studenter og opprettholde en akseptabel gjennomstrømning. Det vil på den ene siden kunne fungere som en spore til utvikling, omstilling og kreativitet, slik vi har sett med det store antallet nye studietilbud som er etablert etter Kvalitetsreformen. I en situasjon med økende konkurranse om studentene vil det på den annen side kunne føre til en uheldig spredning av studier der rekrutteringsgrunnlaget er lite, inkludert studier på masternivå, og dermed også forskningsmiljøer under kritisk minstestørrelse, jf. nedenfor. I tillegg kan det bli etablert studietilbud som har mer preg av fritidstilbud enn av høyere utdanning, slik vi alt kan se tegn til i dag. Videre ser vi at høyskoler setter i gang tilbud på helt nye områder der de i utgangspunktet mangler kompetanse.

Når institusjoner og ansatte kjemper for å overleve og for stillingene sine, vil vedvarende problemer med rekruttering og gjennomføring kunne føre til senking av de faglige kravene og til lavere

kvalitet, kanskje også lavere relevans, i studietilbudet. Hvis problemene forsterkes etter 2015 som følge av den demografiske utviklingen, vil utsatte institusjoner og miljøer bli stilt overfor sterkere krav om omstilling, men neppe ha robusthet nok til å møte kravene. Det kan forsterkes ytterligere av problemer med å rekruttere kvalifisert fagpersonale, der økte krav til forskning og forskerkompetanse i personalet kombinert med en økning i antall stillinger betyr sterkere konkurranse også på dette området. Forberedende utredninger for Kunnskapsdepartementets varslede stortingsmelding om forskerrekruttering peker på et betydelig erstatnings- og rekrutteringsbehov, samtidig som det også internasjonalt er stort behov for flere personer med forskerutdanning. Det er en utfordring for sektoren generelt og vil gjøre det enda vanskeligere for små institusjoner utenfor de største byene å nå opp i konkurransen.

Mange små fagmiljøer har lavere produktivitet enn større, samtidig som antall ansatte med kompetanse på minimum førstestillingsnivå er lavere. Analysen i kapittel 11 viser at små avdelinger, studiesteder og høyskoler er gjennomgående mindre produktive enn større, selv om det er store individuelle forskjeller. Det er også relativt sett en overrepresentasjon av små avdelinger blant de avdelingene som forsker lite.

Det finnes også mange små fagmiljøer som er gode og understøttes av nettverk i og utenfor institusjonen. For sektoren som helhet avtegner det seg likevel et bilde av en rekke små og svake miljøer som produserer lite forskning og som bare er i stand til å gi studentene et minimumstilbud innenfor faget. Spørsmålet er om dette er holdbart i en situasjon der det stilles stadig større krav til kvaliteten på utdanningstilbud og kandidater og til universitetenes og høyskolenes bidrag til økonomisk, sosial og kulturell utvikling. Videre er det et spørsmål om det er hensiktsmessig bruk av de store ressursene samfunnet setter inn i høyere utdanning og forskning, og riktig overfor studenter som investerer store personlige ressurser i studiet.

5.4.2 Svak arbeidsdeling – begynnende konvergenstendenser

I Norge som i andre land er det et erklært mål at det høyere utdanningssystemet skal være preget av *diversitet* – det vil si at det er ulik profil og innretning på utdanningstilbudene. Diversiteten kan gjelde innretning mot ulike deler av arbeidsmarkedet, ulik grad av praktisk eller teoretisk preg på studiene eller ulik vekt på grunnforskning, anvendt forskning og utviklingsarbeid. Diversite-

10. Tall for 2006 fra DBH. Gjelder egenfinansierte studenter. En fullstendig tabell finnes i vedlegg 2.

11. Tabellen i vedlegg 2 viser at høyskolene/studiestedene i de åtte største byene (Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand, Fredrikstad, Drammen og Tromsø) i gjennomsnitt hadde 2,6 primærsøkere per studieplass i perioden 2002-2006, mens gjennomsnittet for alle de statlige høyskolene i samme periode var 1,6.

ten kan videre enten gjelde *mellom* institusjonene eller internt mellom ulike underenheter *innenfor* institusjonene.

Utviklingen i Norge etter 1990 viser at alle politiske ønsker om arbeidsdeling mellom institusjonene med hensyn til studietilbud, blant annet gjennom forslaget om utvikling av et Norgesnett for høyere utdanning med fordeling av faglige knutepunkter,¹² så langt har lidd nederlag. Institusjonene har ikke greid å samarbeide om en nasjonal arbeidsdeling når det gjelder fagområder der det er liten rekruttering. Et finansieringssystem som belønner produksjon av studiepoeng har bidratt ved at det er vanskelig for institusjonene å legge ned tilbud for at de skal videreføres andre steder.

Den nye loven om universiteter og høyskoler som trådte i kraft i 2005, opphevet som nevnt også den formelle arbeidsdelingen mellom universiteter og høyskoler når det gjaldt ansvar for grunnforskning og forskerutdanning. Det er imidlertid fortsatt – og vil være i årene framover – en reell arbeidsdeling mellom de «gamle» breddeuniversitetene og høyskolene når det gjelder forskning, særlig grunnforskning. Opprettelsen av stadig flere nye universiteter bidrar imidlertid til å svekke denne forskjellen.

Utviklingen etter iverksettelsen av Mjøs-utvalgets forslag har vært preget av en tilnærming mellom universitetene og høyskolene på flere måter. Universitetene har etablert undervisningsformer og undervisningsopplegg som har gjort dem mer lik høyskolene. Høyskolene har på sin side etablert et stort antall mastergrader og et økende antall doktorgrader, jf. nedenfor.

Stortingets vedtak i 2001 om at høyskolene skal kunne få tittelen universitet hvis de har fire doktorgrader og fem mastergrader, har ført til at mange av de store høyskolene har konsentrert energi og oppmerksomhet om ønsket om å oppfylle disse kriteriene. Så langt har dette resultert i etablering av universitetene i Stavanger og Agder, samtidig som en rekke andre høyskoler har satt seg som mål å bli universiteter, alene eller sammen med andre. Slike prosesser har mobilisert nye ressurser for høyere utdanning gjennom involvering av lokale og regionale myndigheter og næringslivsaktører, og har bidratt til økt dynamikk i sektoren. Samtidig har de ført til en oppsplitting av forskerutdanningen, potensiell spredning av fag- og forskningsmiljøer og bekymring for utviklingen i de store profesjonsutdanningene ved de aktuelle institusjonene.

Etableringen av universitetene i Stavanger og Agder betyr at de fleste av dagens høyskoleutdan-

ninger også er blitt universitetsutdanninger, og en akkreditering av nye høyskoler som universiteter vil forsterke denne utviklingen. For eksempel lærer-, sykepleier- og sosialarbeiderutdanninger finnes nå både på universitetene og ved høyskolene. Mange av disse vil være like og ikke skille seg fra hverandre når det gjelder nivå, kvalitet og innretning. Utvalgets anslag er at opp mot 50 % av studentene i disse utdanningene vil studere ved et universitet i 2020 hvis prognosen i forrige avsnitt om situasjonen på det tidspunktet slår til. Skillet mellom universitets- og høyskoleutdanning er dermed utvisket, noe som blant annet vil gjøre det vanskelig å lage insentiver spesielt innrettet mot høyskolene.

Så godt som alle høyskolene har valgt å satse på egen utvikling av mastergrader. Det er en ønsket utvikling at de møter behovet for utdanning på masternivå for de store profesjonsutdanningene, men det er en fare for at det skjer en overetablering som gir for mange små faglige miljøer. Manglende insentiver for samarbeid mellom høyskolene og mellom høyskolene og universitetene i den nåværende strukturen er et problem i denne sammenhengen. I perioden fra 2003 til i dag er det opprettet ca. 60 nye masterstudier ved de statlige høyskolene, i tillegg til ni ved Høgskolen i Agder før den ble universitet. Høyskolene i Gjøvik, Hedmark og Lillehammer har alene opprettet 20 nye masterstudier i perioden som ledd i sine planer om etablering av et Innlandsuniversitet (tidligere fantes det bare ett masterstudium ved Høgskolen i Lillehammer). Resultatet er at alle de statlige høyskolene unntatt Høgskolen i Harstad og Samisk høgskole nå tildeler egne mastergrader. Høgskolen i Harstad arbeidet høsten 2007 også med å etablere flere mastergradsstudier. Til sammen finnes det per i dag ca. 100 mastergradsstudier ved høyskolene.

Mange av tilbudene har få studenter, og det uteksamineres få kandidater. 19 av studiene hadde færre enn 20 studenter våren 2007, mens gjennomsnittet for de ti største var 134 studenter. Av de 21 mastergradsstudiene som ble etablert ved høyskolene i perioden 2003–2004, uteksaminerte bare fire mer enn ti kandidater våren 2006. Fem uteksaminerte ingen kandidater. Gjennomsnittlig antall kandidater for samtlige mastergradsutdanninger ved høyskolene som uteksaminerte kandidater våren 2006, var i overkant av ti. Holder vi Siviløkonomutdanningen ved Høgskolen i Bodø med sine 113 kandidater utenfor, synker gjennomsnittet til 8,5. Holdes også det nåværende Universitetet i Agder utenfor, synker det til i overkant av sju. Av i alt 54 mastergradsutdanninger der det ble uteksaminert

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

kandidater, uteksaminerte 35 mindre enn ti kandidater og 26 fem kandidater eller mindre.

Av de 26 nye mastergradstilbudene som ble etablert i 2005, tok fire opp mindre enn ti studenter høsten 2006.¹³ Sju tok ikke opp noen studenter. I gjennomsnitt ble det tatt opp i underkant av 22 studenter der det var opptak.

Vi kan altså observere en tosidig utvikling: På den ene siden fører høyskolenes bestrebelser på å få universitetstittelen til begynnende konvergens-tendenser mellom universitets- og høyskolesektoren. På den annen side ser vi at diversiteten innenfor de to sektorene blir større. Forskjellen i forskningsvolum mellom universitetene blir større, og det samme skjer høyskolene imellom. Samtidig utvikles det økte forskjeller internt i de enkelte høyskolene mellom fagområder der det finnes mastergrader og doktorgrader, og fagområder der det bare finnes bachelorutdanninger og/eller kortere utdanninger. Både universitetene og høyskolene blir dermed mer heterogene.

Resultatet av prosessene som er beskrevet ovenfor, vil være en større reell differensiering med hensyn til kvalitet både universitetene imellom og høyskolene imellom. Noen av universitetene vil være i den internasjonale forskningsfronten på flere områder, mens andre ikke vil være det på noen områder. Noen høyskoler vil ha tre doktorgrader, noen to, andre en og mange ingen. Denne utviklingen er som nevnt et resultat av et samspill mellom flere faktorer – politiske vedtak som likestiller institusjonene, institusjonenes økte autonomi, økt konkurranse om knappe midler, intern akademisk drift og regionalpolitiske ambisjoner.

5.4.3 Spredning av forskerutdanningen

De større høyskolenes frykt for at universitetstittelen gir konkurransefortrinn i forhold til rekruttering av studenter og personale, får dem til å opprette flere doktorgradsutdanninger. Det vil ytterligere forsterke fragmenteringen og oppdelingen i små fagmiljøer også på dette nivået. I tillegg til de ni doktorgradsutdanningene som var etablert ved høyskolene i Stavanger og Agder før de ble universitet, er det så langt etablert fire ved andre høyskoler. En rekke andre er under planlegging. Hvis alle høyskolene som planlegger å bli universitet – alene eller sammen med andre – skal oppfylle kravene, vil det kreves 20–25 nye doktorgradsutdanninger.

Staten Wisconsin i USA med 5,5 millioner innbyggere har to offentlige universiteter som tildeler doktorgraden, California med 36 millioner har ti

(inntil nylig ni). Blant de nordiske landene har Danmark etter den senere tids reformer åtte universiteter med rett til å tildele doktorgrad, Finland har 20, mens Sverige har 21 universiteter og høyskoler med doktorgradsrett, hvorav fem har den innenfor bare ett vitenskapsområde. I Sverige diskuteres sammenslåinger, og i Finland er de allerede i gang. I Norge har vi i dag 18 universiteter og høyskoler med rett til å tildele doktorgrad, og ytterligere minst 6–7 høyskoler planlegger eller er i ferd med å søke. Dette er for en stor del en konsekvens av kriteriene for akkreditering som universitet. Resultatet kan lett bli smale doktorgrader, gjerne på lite kostnadskrevende fagområder, med utspring i små og sårbare fagmiljøer.

På de fire doktorgradstilbudene ved statlige høyskoler utenom Universitetet i Agder var det til sammen 71 registrerte studenter i 2006. Det ble uteksaminert tre kandidater på hvert av de to etablerte tilbudene i henholdsvis bedriftsøkonomi i Bodø og logistikk i Molde. Høgskolen i Agder uteksaminerte sine første fire doktorgradskandidater i 2006 etter å ha hatt doktorgradsrett siden 2000, og hadde til sammen 51 registrerte studenter i sine fire doktorgradsprogrammer. Til sammenligning hadde for eksempel Norges fiskerihøgskole ved Universitetet i Tromsø, med drøyt 500 registrerte studenter på bachelor- og masternivå, 92 registrerte doktorgradsstudenter og uteksaminerte åtte kandidater.

Hvis utviklingen med stadig nye doktorgradsstudier i høyskolesektoren fortsetter, er det grunn til å spørre om studentene får den kvaliteten de har krav på, og hvordan gjennomstrømmingen vil bli. Fullføringsgraden i forskerutdanningen er allerede svak, og mange bruker langt mer enn normalt tid for å gjennomføre. Samtidig må ressursbruken vurderes i en situasjon der Norge henger etter de andre nordiske landene med hensyn til antall avlagte doktorgrader, og der det er et prioritert mål å øke tallet på doktorgradskandidater per år så mye som mulig.

5.4.4 Behov for konsentrert satsing på forskning

En konsekvens av utviklingen som er beskrevet ovenfor, vil være større konkurranse om bevilningene til forskning. I dag står de gjenværende 24 statlige høyskolene for ca. 10 % av FoU-utgiftene i universitets- og høyskolesektoren og 9 % av publikasjonspoengene. Til sammenligning står Universitetet i Oslo alene for 31 % av publikasjonspoengene. Universitetet i Tromsø står for 7 %, mer enn universitetene i Agder og Stavanger til sammen.

13. Tallene inkluderer Universitetet i Agder.

Dersom utvalgets prognose om etablering av ytterligere fem universiteter innen 2020 med utgangspunkt i en eller flere statlige høyskoler slår til, sier det seg selv at disse forskningsmessig vil ha et helt annet utgangspunkt enn de fire opprinnelige universitetene og UMB, og også et svakere utgangspunkt enn universitetene i Stavanger og Agder. De sistnevnte kjemper for å bli mer likestilte med breddeuniversitetene når det gjelder bevilgninger til forskning, noe det er all grunn til å tro at også nye universiteter vil gjøre. Dermed settes forskningsbevilgningene under press.

Samtidig medfører den internasjonale utviklingen stadig høyere krav til forskningsmiljøer som ønsker å være attraktive deltakere og partnere på de fremste kunnskapsarenaene. Mange land i Europa legger vekt på å utvikle forskningsuniversiteter på høyeste internasjonale nivå. I Finland søker Universitetet i Helsinki å bli et slikt universitet, og i Danmark Universitetet i København. I Tyskland har regjeringen utpekt et fåtall universiteter som det vil bli satset spesielt på. I Norge foreligger det ingen tilsvarende satsing, men Norges forskningsråd gir støtte gjennom flere ordninger til fremragende forskere og forskningsmiljøer. I tillegg koordinerer Forskningsrådet en rekke større nasjonale forskningsinnsatser gjennom programmer som for eksempel programmet for Funksjonell genomforskning (FUGE).

Norske universiteter hevder seg brukbart i internasjonale rangeringer, som uansett må tas med en stor klype salt. I den siste Shanghai-rankingen (august 2007) ligger Universitetet i Oslo på 69. plass – foran Helsinki – og alle de fire breddeuniversitetene er inne blant de 500 beste i verden. Til sammenligning ligger Københavns universitet høyest i Norden på 46. plass, mens Karolinska Institutet og Uppsala universitet også er rangert høyere enn UiO.

Det høyere utdanningssystemet i Norge er bygd ut med utgangspunkt i ønsket om å tilby undervisning i alle deler av landet, mens forskning på høyt internasjonalt nivå krever konsentrert satsing, selv om det kan være store forskjeller mellom ulike fagområder. Samtidig vektlegges forskningens og de høyere utdanningsinstitusjonenes betydning for innovasjon, næringsutvikling og konkurranseevne stadig sterkere. I tillegg skjer det en utvikling der en stadig større andel av forskningsmidlene flyttes fra nasjonalt til europeisk nivå gjennom EUs rammeprogrammer for forskning og etablering av nye institusjoner som EIT.

Dette stiller oss overfor utfordringer både som nasjon og på institusjonsnivå. De tre største universitetene, som står for en stor andel av forskningen

i sektoren, har alle målsetninger i sine strategiske planer om å styrke sin stilling som internasjonale forskningsuniversiteter, men det er uklart om dette i tilstrekkelig grad følges opp med konkrete tiltak. Intern satsing og prioritering ved institusjonene byr også på utfordringer knyttet til styring og ledelse. Disse problemstillingene er nærmere drøftet i kapittel 13 og kapittel 7. I tillegg kommer spørsmålet om hva som er den mest hensiktsmessige bruken av de samlede forskningsressursene, jf. ovenfor. Hvis Norge velger å spre ressursene på stadig flere universiteter, går vi i motsatt retning av mange andre land.

5.4.5 Varierende og til dels lav kvalitet i de korte profesjonsutdanningene

En del av høyskolenes profesjonsutdanninger har fortsatt ikke greid å etablere et kompetansenivå blant personalet som er i samsvar med lovens forutsetning om internasjonal kvalitet, konkretisert gjennom kravene i NOKUTs akkrediteringsforskrift. Spesielt gjelder dette helsefagutdanningene, der mange ansatte ennå ikke har kompetanse på masternivå, samtidig som det er relativt få som har førstekompetanse og er i stand til å drive forsknings- og utviklingsarbeid på et tilstrekkelig høyt nivå.¹⁴ Kunnskapsgrunlaget for yrkesutøvelsen utvikles derfor ikke i den grad som loven forventer. Insentivene på individnivå trekker i retning av tradisjonell disiplinbasert forskning – i enkelte utdanninger konsentrert om teorier i samfunnsfagene, etikk og filosofi. Den empiriske forskningen skjer for ofte bare med utgangspunkt i kvalitative metoder, og empiriske kvantitative studier av yrkesutøvelsen og resultatene av denne er ikke utbredt.

Flere evalueringer de senere årene gir grunn til bekymring for kvaliteten i utdanningene. En tilbakevendende påpekning er svak kontakt med praksisfeltet, spesielt for lærerutdanningenes vedkommende, og samtidig svak forskningstilknytning. Det påpekes også at mange av fagmiljøene er små.

Det pågår en gradvis heving av det faglige nivået i utdanningene, blant annet med kvalifisering av personalet og oppretting av masterstudier. Men denne utviklingen går relativt langsomt, samtidig som det er grunn til å tro at det skjer en tapping av ressurser fra grunnutdanningene for å bygge opp master- og doktorgradsutdanninger. Generelt gis institusjonene få insentiver til å utvikle

14. Se spesielt kapittel 2 i Ingvild Marheim Larsen og Svein Kyvik, *Tolv år etter høyskolereformen en statusrapport om FoU i statlige høyskoler* (Oslo: NIFU STEP rapport 7/2006).

gode profesjonsutdanninger på bachelornivå. Resultatet er samlet sett en fare for at samfunnet ikke får arbeidskraft av tilstrekkelig høy kvalitet, selv med god tilpasning mellom behov for og tilbud av ulike utdanningsgrupper.

Master- og doktorgradsutdanning innenfor fagområdene for de korte profesjonsutdanningene skjer for en stor del ved universitetene, som gjerne har små fagmiljøer på området sammenlignet med nærliggende høyskoler. Høyskolene ønsker på sin side å bygge opp egne mastergrader. Dette er også med på å bidra til en uheldig oppsplitting av tilbud og fagmiljøer.

5.4.6 Lite utadrettede institusjoner

Høyere utdanning og forskning er tildelt en sentral rolle i kunnskapssamfunnet og når det gjelder å ivareta nasjonenes konkurranseevne i en globalisert verden. I Norge har det lenge vært et erklært mål i politiske dokumenter at de høyere utdanningsinstitusjonene, og spesielt de statlige høyskolene, skal være en drivkraft for utvikling i regionene der de er lokalisert. Etter hvert har også betydningen av innovasjon med utspring i institusjonenes FoU-arbeid som grunnlag for næringsutvikling blitt sterkere vektlagt.

Den vanligste indikatoren for samspill mellom sektorene er næringslivets kjøp av FoU-tjenester fra universiteter og høyskoler. Samlet har 4–6 % av UH-forskningen de senere årene vært finansiert av næringslivet, noe som er litt under OECD-gjennomsnittet.¹⁵ For de statlige høyskolene er imidlertid andelen lavere, jf. kapittel 16.

I sin rapport om norsk høyere utdanning høsten 2006 påpeker OECD igjen at det er mye å gå på når det gjelder samspillet mellom institusjonene og arbeids- og næringslivet. Også NIFU STEPs rapport om status for FoU-virksomheten i høyskolesektoren fra desember samme år fastslår at det er «et stort sprik mellom statlige mål for høyskolenes rolle i regional utvikling og innovasjon og den rollen høyskolene faktisk spiller».¹⁶ Det pekes på flere grunner til dette; blant annet kan målene være urealistiske ved at høyskolenes utdannings-tilbud og fagprofil gjør at de i liten grad har forut-

setninger for å drive FoU-arbeid til nytte for næringsliv og offentlig forvaltning i regionen, samtidig som betalingsviljen og -evnen for slikt arbeid hos disse mulige oppdragsgiverne kan være overvurdert. Men det pekes også på lav FoU-kompetanse generelt, og lav FoU-virksomhet i ingeniørutdanningen spesielt, som viktige grunner, samt på manglende incentiver for utadrettet virksomhet i finansieringssystemet.

OECD foreslår på sin side ytterligere autonomi til institusjonene, blant annet ved at de blir selvstendige rettssubjekter med eksternt styreflertall. Dette er tidligere avvist av Stortinget.

Et annet aspekt er det internasjonale. Evalueringen av Kvalitetsreformen viser at flere studenter reiser ut, men at institusjonene har kommet kort når det gjelder å utvikle strategier for internasjonalisering «hjemme». Forskningen er internasjonal i sin natur, men forskningssamarbeid kobles i liten grad med internasjonalt samarbeid på utdanningssiden, og relativt få norske doktorgradsstudenter har opphold i utlandet.

5.4.7 Nasjonal styring – institusjonell autonomi

Mandatet fastslår som nevnt at institusjonene fortsatt skal ha stor grad av autonomi. Dette gir en dynamikk i utviklingen av sektoren som det er viktig å ta vare på. Samtidig skal utvalget blant annet foreslå tiltak som sikrer samfunnet tilstrekkelig tilgang på arbeidskraft med høyere utdanning både nasjonalt og regionalt. Med dagens system bestemmes kapasitet i hovedsak ut fra historiske tall og institusjonenes egne prioriteringer, som igjen for en stor del styres av søkning, mens nasjonale vurderinger av dimensjonering bare foretas på enkelte områder. Som nevnt har ønsket om økt arbeidsdeling, knutepunkter og helhetlig prioritering til nå ikke ført fram. Det er derfor nødvendig å vurdere hvordan forholdet mellom nasjonal styring og institusjonell autonomi skal være for å sikre en best mulig samlet bruk av ressursene. I mandatet bes utvalget «vurdere forslag til tiltak i lys av hva som er institusjonenes og sentrale myndigheters ansvar». Dette er et gjennomgående perspektiv i innstillingen. For å gjennomføre en nasjonal politikk mener utvalget at det er nødvendig med et noe sterkere element av statlig styring. Dette er særlig drøftet i kapittel 10 om finansieringssystemet for universiteter og høyskoler.

15. Magnus Gulbrandsen, Egil Kallerud, Per-Olaf Aamodt og Agnete Vabø, *Kunnskapsinstitusjonenes rolle i innovasjonssystemet*, rapport for TEKNA i forbindelse med Kunnskapsdugnaden (Oslo: NIFU STEP, 2006).

16. Marheim Larsen og Kyvik s. 128.

Kapittel 6

Institusjonsstruktur

6.1 Bakgrunn

Utvalgets gjennomgang av den offentlige politikken for høyere utdanning i kapittel 5.1 konkluderte med at Stortinget og regjeringen gjennom flere tiår har ført en målrettet politikk for å bringe høyskolene og universitetene nærmere hverandre når det gjelder forskning og undervisning, samtidig som de har ønsket en noe ulik innretning på institusjonenes virksomhet. Denne politikken har gitt Norge en god høyere utdanning preget av både arbeidsdeling og integrasjon, med gode muligheter for mobilitet for studenter og ansatte. Høyskolene har på sin side fått anledning til å utvikle seg og heve kompetansen i personalet. Utviklingen etter Kvalitetsreformen og høyskolenes nye muligheter til å bli akkreditert som universitet har imidlertid reist en del utfordringer og problemer som utvalget er bedt om å vurdere.

OECD peker i sin gjennomgang av norsk høyere utdanning i 2006 på at strukturen av studiesteder er lite endret etter Høgskolereformen, og anbefaler en gjennomgang og revurdering av de statlige høyskolenes rolle og lokalisering der de ses i forhold til beslektede fagmiljøer ved universitetene. Dagens struktur anses ikke å fremme faglig sterke institusjoner og miljøer og undervisning av høy kvalitet. Videre finner OECD «smådriftsulemper» også ved noen av de vitenskapelige høyskolene. OECD anbefaler tettere forbindelser mellom universitets- og høyskolesektoren og at institusjonskategoriene gjøres mer fleksible, og støtter fortsatt etablering av nye universiteter, men da med mer varierte faglige profiler enn de tradisjonelle.¹

Som vist i kapittel 5.2 er det sannsynlig at Norge rundt år 2020 vil ha om lag 12 institusjoner med betegnelsen universitet hvis det ikke skjer endringer i gjeldende lov- og regelverk. Samtidig vil det finnes et svært fragmentert system for master- og doktorgradsutdanning, med en lang rekke små vitenskapelige miljøer. De nye universitetene vil i perioden føre en kontinuerlig kampanje for å få

økte forskningsbevilgninger, samtidig som høyskoler som ikke har oppnådd universitetsstatus, vil være preget av uro og frykt for å tape i konkurransen om studenter og arbeidskraft. Nedenfor drøfter utvalget ulike veier og tiltak som kan motvirke eller hindre en slik utvikling.

Utvalget legger til grunn at Stortinget så sent som i 2001 slo fast at det ikke ønsket en streng todelt struktur i høyere utdanning med et klart skille mellom klassiske breddeuniversiteter og høyskoler, men et dynamisk system der høyskolene kunne utvikle seg til å bli universiteter.² Samtidig skulle det heller ikke være en todeling når det gjelder rett til å tilby studier på høyere nivå. Høyskolene fikk dermed anledning til å opprette mastergrader og doktorgrader når visse faglige og kompetansemessige krav var oppfylt. Resultatet er som vist foran at det er godkjent ca. 60 nye mastergradsstudier og en rekke doktorgradsstudier ved høyskoler de siste årene.³

I dag er det ingen vei tilbake til en klar arbeidsdeling mellom universitetene og høyskolene på disse punktene. Det vil knapt være aktuelt å ta fra høyskolene retten til å tilby mastergrader og doktorgrader som de er ansvarlige for i dag. Mange av disse tilbudene dekker fagfelt der universitetene verken har tilbud eller kompetanse. Det vil heller ikke være meningsfylt at høyskolene skal berøves muligheten til å tilby mastergrader på sine kjerneområder, slik at studentene må til universitetene for å ta mastergrad i fag som sykepleie, rehabilitering, sosialt arbeid, fysioterapi eller innenfor lærerutdanningen. Derimot kan det bidra til kvalitetsheving at master- og doktorgrader tilbys av et universitet og en høyskole i samarbeid, der hver institusjon bidrar i studietilbudet med sine sterkeste

2. Innst. S. nr. 337 (2000-2001).

3. Høgskolen i Stavanger fikk godkjent fire doktorgradsstudier og Høgskolen i Agder fem før de ble universitet, jf. tabell 2.2 i vedlegg 2. I tillegg er det etablert to doktorgradsstudier ved Høgskolen i Bodø og ett hver ved Høgskolen i Molde og Høgskolen i Oslo. Høyskolene i Bodø og Oslo arbeider for å etablere flere, og en rekke andre høyskoler har søknader under forberedelse. Høgskolen i Telemark har for eksempel så langt vedtatt å søke om rett til å etablere doktorgrad på tre fagområder.

1. *Thematic Review of Tertiary Education: Norway: Country Note* (OECD, 2006) s. 10-11.

sider. Dagens system har for svake insentiver til slikt samarbeid.

Hvis det skulle settes stopp for opprettelse av nye universiteter med de sju som finnes i dag, kunne det medføre at enkelte av de gjenværende høyskolene ville gå forbi de sist opprettede universitetene med hensyn til forskning, men ikke kunne få universitetstittelen. Det ville også kunne utlegges som at spillereglene forandres underveis, og utløse betydelig motstand fra høyskoler som har som mål å bli universiteter. Utvalget har på denne bakgrunn konsentrert seg om å vurdere ulike alternativer som ikke har vært drøftet tidligere, og som innebærer at det fortsatt vil være en viss dynamikk i sektoren.

Også i de andre nordiske landene pågår det diskusjoner om institusjonsstrukturen i høyere utdanning, jf. boks 6.1.

I fusjonsprosessen som ble gjennomført i Danmark i 2006, er også en rekke forskningsinstitutter innlemmet i de nye universitetene. Utvalget har ikke som oppgave å drøfte instituttsektoren i Norge generelt eller hvordan den er finansiert og organisert. Det er tegn til svekket differensiering mellom instituttene og universitetene og høyskolenes rolle i forskningssystemet, noe som kan tilsi at forholdet mellom de to sektorene på sikt bør utredes nærmere. Dette er også i tråd med anbefalingen fra OECD.⁴ En nærmere tilknytning av instituttene til universitets- og høyskolesektoren bør imidlertid ikke iverksettes uten en grundig forutgående analyse, og bør uansett vente til en eventuell ny struktur i universitets- og høyskolesektoren er på plass, jf. utvalgets forslag nedenfor.

Utvalget legger til grunn at Norge skal ha en struktur i høyere utdanning der det finnes sterke utdanningsinstitusjoner i alle deler av landet. Fordelingen av institusjoner og studiesteder må være slik at høyere utdanning er tilgjengelig for både yngre og «voksne» studenter for å sikre rekrutteringen til utdanninger der det ellers lett kunne bli mangel på arbeidskraft. Men samtidig er det slik at spesielt hensynet til sterkere forskningsmiljøer og høyere kvalitet i mastergrads- og doktorgradsutdanningen nødvendiggjør en organisering i større institusjoner enn i dag.

Som grunnlag for å drøfte fordeler og ulemper ved mulige endringer i institusjonsstrukturen har utvalget skissert fire modeller for endring. Siktemålet med alle er å motvirke faren for fragmentering av fagmiljøer og sikre utdanning og forskning av høy kvalitet. Modellene representerer en ansku-

eliggjøring av ulike alternativer i en mest mulig rendyrket form. Fire ulike veier presenteres:

- «Flercampusmodellen» innebærer at det i de ulike delene av landet skapes integrerte fler-campus-universiteter der universiteter og høyskoler i samme område fusjoneres.
- Den «binære» modellen eller «storhøyskolemodellen» innebærer at høyskolene i hver region/landsdel slås sammen og at de fleste universitetene fortsetter som i dag.
- «Nettverksmodellen» består i at universitetene og høyskolene i landsdelen knyttes sammen i et nettverk der siktemålet er å utvikle en arbeidsdeling blant annet når det gjelder mastergrader og doktorgradsutdanninger, mens institusjonene forblir selvstendige.
- «Prosess- og differensieringsmodellen» innebærer at institusjoner som ikke oppfyller visse minstekrav, pålegges å starte en prosess med sikte på å fusjonere med andre institusjoner, men holder det endelige utfallet åpent.

Alle modellene forutsetter at normalordningen for doktorgradsutdanning i framtiden blir at den organiseres i forskerskoler eller tilsvarende strukturerte opplegg, jf. kapittel 9. Det forutsettes videre at det etableres styringsordninger som i større grad enn i dag sikrer diversitet og arbeidsdeling mellom institusjonene og finansieringsordninger som støtter opp under dette, jf. kapittel 10. Kriterier for akkreditering som universitet drøftes i kapittel 8.

Først presenteres modellene, og deretter sammenliknes og drøftes de ut fra i hvilken grad de legger til rette for arbeidsdeling, diversitet og samarbeid; kvalitet i utdanning og forskning; internasjonalisering; robusthet i forhold til endring og omstilling; bidrag til regional utvikling; og god og effektiv styring. Utvalget har også fått gjennomført en samfunnsøkonomisk analyse av modellene.⁵

6.1.1 Nivå for framtidig organisering av norsk høyere utdanning

Hernes-utvalget og Mjøs-utvalget representerte to svært ulike måter å organisere høyere utdanning på. Hernes-utvalgets Norgesnett tok hele landet som organisatorisk utgangspunkt og ville skape et integrert system med diversitet mellom institusjonene gjennom en styrt arbeidsdeling som skulle ivareta ulike nasjonale behov. Institusjonene skulle

4. OECD (2006) s. 30.

5. Senter for statlig økonomistyring, *Samfunnsøkonomisk analyse av strukturendringer i universitets- og høyskolesektoren*, Rapport nr. 1/08. Utrykt vedlegg til utredningen.

Boks 6.1 Strukturelle prosesser i andre nordiske land

I de andre nordiske landene foregår det flere prosesser som angår strukturene innenfor høyere utdanning. Gjennomgangstonen er fusjoner og konsortier, og dette blir også realiteten flere steder.

De mest omfattende prosessene finner sted i Danmark, der det nylig er blitt gjennomført fusjonsprosesser mellom universiteter og forskningsinstitutter. Argumentasjonen den danske regjeringen har lagt til grunn, er at dette er nødvendig for at institusjonene skal kunne gi utdanning og gjennomføre forskning på et høyt internasjonalt nivå. Miljøene må bli mer slagkraftige og konkurransedyktige. Bakgrunnen for fusjonene er den danske Globaliseringsstrategien fra mars 2006, hvor det fremheves at «Utdannelse og forskning er grundlaget for vekst og velstand i en globaliseret verden». Strategien etablerer høye ambisjoner innenfor alle deler av utdanningssystemet og for forskningen. Hovedbegrunnelsen for å integrere sektorforskning (forskningsinstituttene) i universitetene var å oppnå synergier innenfor forskning, forbedre universitetenes kontakt med næringsliv og offentlig sektor, samt å koble forskningen tettere opp til utdanningene.

Fusjonene var basert på «tvungen frivillighet». Resultatet ble at 12 universiteter og 13 sektorforskningsinstitutter fra 1. januar 2007 ble til elleve nye institusjoner. En svært stor andel av ressursene (97 %) samles på sju universiteter. Over to tredeler av ressursene samles på tre store «superuniversiteter», Københavns Universitet, Aarhus Universitet og Danmarks Tekniske Universitet, hvor det til sammen er innfusjonert ti andre institusjoner, hovedsakelig forskningsinstitutter.

De danske fusjonene har vært gjennomført i høyt tempo og har ikke foregått uten kritikk og motstand. Kritikken har gått på både innhold og prosess. Det er likevel for tidlig å konkludere med effektene av fusjonene.

Danmark gjennomfører nå også fusjoner innenfor høyskolesektoren, der tidligere institusjoner som ga lærerutdanning, sykepleierutdanning og andre høyskoleutdanninger, slås sammen til større enheter («professionshøyskoler»). Dette tilsvarer på mange måter Høgskole

reformen fra 1994 i Norge, men resulterer i langt færre institusjoner (sju). De danske høyskolefusjonene blir gjennomført 1. januar 2008.

I Finland er det etablert flere konsortier mellom universiteter og yrkeshøyskoler («polytechnics»). Det er også under utvikling flere eksempler på tettere formalisert samarbeid, muligens også fusjoner, mellom universiteter og mellom universiteter og yrkeshøyskoler. For eksempel er en konføderasjon mellom universitetene i Joensuu og Kuopio øst i landet under etablering under navnet «Östra Finlands Universitet». Det er lagt fram en plan der målet er å etablere en felles struktur så langt det er mulig. Prosessen begrunnes i at det er behov for en helt annen type universitet enn i dag om visjonen om framgang for Finland skal realiseres. Konføderasjonen forventes å gå over i en full sammenslåing, men i første omgang skal det etableres felles ledelses- og administrative funksjoner og felles fakulteter og strukturer på tvers av de etablerte. Gevinsten antas å bli at det kan utvikles mer attraktive og konkurransedyktige utdanningsprogrammer, samtidig som institusjonene blir viktigere brikker i innovasjonssystemet gjennom at forskningen når et høyere nivå og får en mer internasjonal profil.

I Helsinki-regionen er «The Innovation University» under etablering. Dette er et samarbeid mellom University of Art and Design, Helsinki University of Technology og Helsinki School of Economics. Målet er å skape et integrert innovasjonsmiljø mellom design, teknologi og business. Også her er forventningen at resultatet etter hvert vil bli full sammenslåing, basert på et bredt og forpliktende samarbeid for å skape mekanismer og arenaer som skal fremme innovasjon. Målet er et universitet i eliteklassen, som både vil være i stand til å konkurrere med de beste utenlandske universitetene og være en interessant partner for dem. Første skritt på veien mot åpningen 1. januar 2009 har vært etableringen av «Helsinki School of Creative Entrepreneurship» i 2007. Helsinki Universitet er ikke med i dette samarbeidet. Der er det uttrykt bekymring for at «The Innovation University» vil medføre en u hensiktsmessig konkurranse om begrensede forskningsmidler.

Boks 6.1 forts.

I Sverige er det også en gryende diskusjon om det bør skje fusjoner innenfor universitetssystemet. Lederen for Högskoleverket, Anders Flodström, gikk høsten 2007 ut med et forslag om at antall universiteter burde reduseres fra 14 til fem. Argumentasjonen knytter seg til behovet for å ha sterkere enheter og miljøer som er bedre i stand til å konkurrere internasjonalt, samt at med så mange institusjoner oppstår det lett en uhenksom konkurranse mellom universitetene.

Reaksjonene på forslaget i Sverige er at det er et interessant utspill og en meget spennende debatt. Mange tar til orde for behovet for konsentrasjon og spissing, men det er ulike synspunkter på om det bør gjennomføres fusjoner og i så fall hvor mange universiteter det bør være. Det finnes allerede to samarbeidsprosjekter som kan lede til sammenslåing av institusjoner: mellom Mälardalens högskola og Örebro universitet, og det såkalte Akademi sydost, som består av Blekinge Tekniska Högskola, Högskolan i Kalmar og Växjö universitet.

være knutepunkter i et nasjonalt nettverk på områder der de var spesielt sterke. Det skulle gi mulighet for kvalitet gjennom konsentrasjon, føre til en bedre samlet ressursutnyttelse gjennom mindre fragmentering av kompetanse og hindre opprettelse av doktorgradsutdanning i høyskolene. Hver landsdel skulle sikres et godt tilbud av høyere utdanning og forskning med alle institusjonskategoriene representert.

Et motargument mot en slik modell kan være at en fastlåst institusjonsstruktur hindrer dynamikk og utvikling; for eksempel vil den kunne være til hinder for at institusjoner i ulike kategorier velger å slå seg sammen på eget initiativ, slik universitetet og høyskolen i Tromsø har vedtatt. Videre gjør kompleksiteten i sektoren og i institusjonenes omland det vanskelig for departementet å ha god nok styringsinformasjon som grunnlag for beslutninger om ressurstildeling og arbeidsdeling. Det fulgte heller ikke ressurser med tildeling av knutepunktfunksjoner, og generelt eksisterte det få insentiver for å få knutepunktene og nettverkene til å fungere etter hensikten.

Mjøs-utvalget pekte på at denne modellen også innebar en fare for at institusjonenes oppmerksomhet i for stor grad ble rettet mot departementet og i for liten grad mot samfunnet.⁶ Dette utvalgets forslag pekte i en helt annen retning, som innebar en endelig gravlegging av ideen om et Norgesnett med knutepunkter. Mjøs-utvalgets løsning var økt institusjonell autonomi, kombinert med et prestasjons- og konkurransebasert finansieringssystem og med muligheter for høyskolene til å opprette mastergrader og doktorgrader (etter godkjenning

fra NOKUT) og til å bli universitet. Gjennom Kvalitetsreformen ble dermed den framtidige organiseringen av sektoren, antall universiteter og høyskoler og arbeidsdelingen mellom institusjonene overlatt til institusjonene selv og utfallet av konkurransen mellom dem.

De sannsynlige konsekvensene av dette for den videre utviklingen er illustrert med «nullhypotesen» i kapittel 5.3. Det vil avtegne seg to grupper av universiteter: en med institusjoner som driver forskning og forskerutdanning innenfor hele bredden av sine fagområder, som uteksaminerer hovedtyngden av doktorgradskandidater og som tiltrekker seg det meste av forskningsmidlene; og en der institusjonene har gode forskningsmiljøer og forskerutdanning på enkelte felter, mens virksomheten for øvrig har mer til felles med høyskolene. Flere høyskoler vil fortsatt arbeide med sikte på å bli universitet, med etablering av stadig flere master- og doktorgradsutdanninger som middel. Presset på små høyskoler i distriktene vil øke som følge av økt konkurranse om studentene, en utvikling som vil forsterkes ytterligere da ungdomskullene begynner å gå nedover igjen etter 2015.

Utvalget ser det ikke som aktuelt eller ønskelig å skru klokken tilbake til en situasjon med mer detaljert styring av sektoren fra statlige myndigheters side. I modellene som drøftes nedenfor, er det derfor lagt til grunn et organisatorisk prinsipp som ligger mellom Hernes-utvalgets og Mjøs-utvalgets løsninger, der dagens universiteter og høyskoler samles i større institusjoner eller nettverk. Tre av modellene tegner opp en konkret struktur, mens den fjerde er mer prosessorientert. For alle modellene gjelder at det ikke skal være mulig for enkeltinstitusjoner å velge å stå utenfor.

6. NOU 2000:14 *Frihet med ansvar* s. 344.

Tabell 6.1 Utvikling i antall 20–24-åringer og totalt folketall per landsdel

		2005	2010	2015	2020	2025	Totalt folketall i 2005
Oslo/Akershus	20–24 år	57 841	65 923	74 120	75 283	76 420	1 024 064
Hedmark/Oppland/Østfold	20–24 år	34 522	37 595	41 649	41 805	40 401	630 092
Buskerud/Telemark/Vestfold	20–24 år	36 023	40 001	43 501	43 677	42 246	630 516
Agder/Rogaland	20–24 år	43 007	45 749	50 328	50 606	48 316	657 976
Hordaland/Sogn og Fjordane	20–24 år	35 081	37 742	41 344	41 079	39 937	555 375
Møre og Romsdal/Trøndelag	20–24 år	39 806	42 650	46 057	45 632	43 729	645 700
Nordland/Troms/Finmark	20–24 år	27 626	29 833	32 292	31 495	28 699	462 640
Sum		273 906	299 493	329 291	329 577	319 752	4 606 363

Kilde: Statistisk sentralbyrå

6.1.2 Felles forutsetninger og betraktninger for modellene

I tre av modellene forutsettes det, av praktiske grunner, at norsk høyere utdanning i framtiden organiseres med utgangspunkt i en inndeling i landsdeler. De nye institusjonene vil fortsatt ta utgangspunkt i nasjonale oppgaver og behov, og dagens fylker eller framtidige regioner vil derfor ikke kobles inn i styringen av dem. Den fjerde modellen er mer fleksibel med hensyn til inndelinger, men også her vil landsdelen i de fleste tilfeller danne den naturlige rammen for sammenslåing. Betegnelsen «landsdel» benyttes for enkelthets skyld og for å markere at diskusjonen i utvalget har foregått uavhengig av diskusjonene om en ny regionstruktur. Fylkene er forsøksvis delt inn i sju områder, med et visst antall høyere utdanningsinstitusjoner innenfor hvert område. I tabell 6.1 er denne inndelingen vist med antall 20–24-åringer innenfor hver gruppering. Totalt folketall i 2005 er angitt i siste kolonne. Forutsetninger for og nærmere konsekvenser av inndelingen er drøftet i vedlegg 3.

Oslo/Akershus-området skiller seg ut med hensyn til folketall, rekrutteringsgrunnlag og antallet og størrelsen på institusjonene. Det må derfor skje en spesiell tilpasning i dette området, eventuelt gjennom endringer i arbeidsdelingen mellom institusjonene når det gjelder studietilbud. Når antall studenter som søker seg til Universitetet i Oslo tas i betraktning, blir Oslo/Akershus, med dagens to høyskoler og Universitetet for miljø- og biovitenskap i tillegg, rekrutteringsmessig mer lik de andre landsdelene.

Enkelte landsdeler som i dag har en lav andel studenter i forhold til folketallet, vil ha et potensial

i forhold til å rekruttere flere studenter fra sitt nær-område. Dette gjelder spesielt Agder/Rogaland.

I alle modellene forutsettes det en større grad av arbeidsdeling enn i dag med sikte på å unngå små og spredte faglige miljøer. En arbeidsdeling kan for eksempel innebære at selv om lærerutdanning gis flere steder, skal hvert utdanningstilbud/sted ha sin(e) spesialitet(er), for eksempel realfag, språk, spesialpedagogikk, 1.–7. klassetrinn, 8.–10. klassetrinn osv. Generelt vil det være naturlig med parallelle bachelorutdanninger flere steder, mens en bør unngå dublering på master- og doktorgradsnivå.

For alle modellene gjelder at det kan legges overordnede føringer fra nasjonalt nivå når det gjelder blant annet:

- prinsipper for intern arbeidsdeling i landsdelen, for eksempel når det gjelder samling av fagmiljøer, fordypninger/spesialisering i lærerutdanningen og utvikling av en samlet plan for master- og doktorgradsutdanning
- tilknytning av all forskerutdanning til forskerskoler eller tilsvarende strukturerte opplegg
- minstepørrelse på studiesteder, for eksempel at en campus ikke skal ha mindre enn 1500 studenter (helårsekvivalenter)

Institusjonenes autonomi ivaretas ved at det vil være opp til dem hvordan de konkretiserer slike føringer.

6.1.3 Studiesteder

Endringer i strukturen av studiesteder kan være aktuelle i alle modellene; beslutningen vil da fattes på institusjonsnivå, enten ved en større, sammen slått institusjon eller en mindre, selvstendig institusjon som inngår i et nettverk. Eventuelt kan det

også fattes nasjonale vedtak om nedleggelse av enkelte studiesteder i forbindelse med at prosessen settes i gang, jf. kapittel 11. Som nevnt anbefaler OECD en gjennomgang av strukturen av studiesteder i sin rapport om norsk høyere utdanning fra 2006.

Utvalget mener at det ikke bør opprettes nye, permanente studiesteder med egne fagmiljøer. Det utelukker ikke at det kan etableres høyere utdanningstilbud på nye steder, men det bør i så fall skje gjennom andre organisatoriske løsninger som for eksempel tilrettelegging av desentraliserte tilbud i et studiesenter. Tilsvarende kan studiesteder der fagmiljøene flyttes, beholdes som lokaliteter for etter- og videreutdanning, deltidsstudier og andre desentraliserte aktiviteter. Fordelen med dette er at fagmiljøene konsentreres uten at utdanningstilbudet blir mindre tilgjengelig.

6.2 Flercampusmodellen: Flercampus-universiteter i hver landsdel

I denne modellen slås institusjonene sammen i store enheter innenfor de ulike landsdelene som fullt integrerte flercampus-universiteter. Unntaket er Østlandsområdet, der det må finnes andre løsninger på grunn av antallet og størrelsen på institusjonene. For hver sammenslått institusjon er det ett styre, men det kan være kollegiale organer på fakultets- eller avdelingsnivå. Myndigheten til å avgjøre intern organisering forutsettes tillagt institusjonens styre som nå.

Utgangspunktet for modellen er at nasjonale myndigheter beslutter å fusjonere universitetene og høyskolene i de ulike delene av landet. I praksis vil det si at høyskolene blir en del av universitetet i «sin» region/landsdel. Når det gjelder høyskoler som ligger i gråsoner i forhold til den geografiske inndelingen, forutsettes det at det blir lagt vekt på institusjonens ønsker og faglige portefølje. En mulig inndeling er skissert nedenfor (omtrentlig studenttall med utgangspunkt i registrerte studenter i 2006 i parentes):

- Universitetet i Nord-Norge: UiT, høyskolene i Finnmark, Tromsø, Harstad, Bodø, Narvik og Nesna samt Samisk høyskole (17 000)
- Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet: NTNU, høyskolene i Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag, Ålesund, Molde og Volda (36 000)
- Universitetet i Vest-Norge: UiB, høyskolene i Sogn og Fjordane, Bergen og Stord/Haugesund (26 000; 29 000 med NHH og KHiB)
- Universitetet i Sørvest-Norge: Universitetene i Stavanger og Agder (15 000)

- Universitetet i Vest-Viken: Høyskolene i Telemark, Vestfold og Buskerud (11 000)
- Innlandsuniversitetet: Høyskolene i Lillehammer, Gjøvik og Hedmark (8 500)
- Universitetet i Øst-Norge: UMB, høyskolene i Oslo, Akershus og Østfold (20 500)
- Universitetet i Oslo (30 000; inntil 32 500 inkludert vitenskapelige og estetiske høyskoler)

Det er lagt til grunn at institusjonene i de områdene av landet som ikke har universitet i dag, dvs. Innlandet og Vest-Viken, i løpet av få år vil fylle kravene til universitetsstatus i tråd med utvalgets forslag i kapittel 8. Alternativt kan de gis rammevilkår for å utvikles til universiteter. Utvalget viser til at dette vil innebære en videreføring av en oppbygging som allerede er i gang. Det kan imidlertid også tenkes inndelinger som ikke forutsetter oppbygging av nye universiteter.

Som nevnt vil det kunne være diskusjon om plasseringen av enkeltinstitusjoner i forhold til den totale strukturen. For eksempel kan det gjelde Høgskolen i Nesna, som alternativt kan grupperes sammen med institusjonene i Midt-Norge, og Høgskolen Stord/Haugesund, der Haugesund-delen eventuelt kan gå til Universitetet i Sørvest-Norge. Høgskolen i Narvik kan ønske å bli knyttet til NTNU av faglige grunner. Det kan også tenkes varianter som for eksempel innebærer at Universitetet i Stavanger går til en større vestnorsk institusjon som også inkluderer Universitet i Bergen, og at Universitetet i Agder orienterer seg mot Telemark, Buskerud og Vestfold. Som nevnt er imidlertid poenget med modellen å skissere et mulig grep, ikke å foreslå konkrete løsninger.

Modellen slik den er skissert ovenfor, gir åtte universiteter. De vil ha ulik fagprofil, og ikke alle vil omfatte tradisjonelle «universitetsdisipliner» som for eksempel jus og medisin. Alle vil imidlertid ha et ansvar for å utvikle doktorgradsutdanninger på områder som faller innenfor fagprofilen, og for at det blir utviklet robuste masterstudier på aktuelle områder. Master- og doktorgradsstudiene forutsettes organisert på en måte som samler fagmiljøene og motvirker fragmentering.

Flercampus-universitetene vil ha ansvar for omstilling av studiesteder der rekrutteringen skaper små fagmiljøer. Studiesteder under en viss størrelse forutsettes nedlagt eller reorganisert, med mulige unntak basert på høy kvalitet og god kostnadseffektivitet. Videre forutsettes det at det ikke blir gitt noen forhåndsgarantier om bevaring av studiesteder forut for sammenslåingsprosessen.

6.3 Storhøyskolemodellen: Universiteter og «storhøyskoler» i hver landsdel

Dette er en binær (todelt) modell med videreføring av de to kategoriene universitet og høyskole. Som i den første modellen har de fleste landsdelene i utgangspunktet hvert sitt universitet som dekker en stor bredde av disipliner. I tillegg er de nåværende statlige høyskolene slått sammen i «storhøyskoler» som hovedsakelig gir profesjonsorienterte studier på bachelor- og masternivå. De fusjonerte høyskolene har ett felles styre for hver institusjon og kollegiale organer tilknyttet de ulike enhetene. Disse institusjonene benevnes «Høyskolen i ...», men benytter betegnelsen «university» på engelsk.

Om nødvendig kan institusjonskategoriene med tilhørende oppgaver, samt hvilke institusjoner som tilhører hver kategori, fastsettes i loven, slik tilfellet var tidligere i lov om universiteter og høyskoler av 1995. Det vil da være et spørsmål hva som skal skje med institusjoner som nylig har oppnådd universitetsstatus (UMB, Universitetet i Stavanger og Universitetet i Agder), eller er i en søknadsprosess for å få det (Høgskolen i Bodø). Disse institusjonene og deres regioner vil oppleve det som et tilbakeskritt å bli innlemmet i de nye storhøyskolene, med påfølgende intern demotivering og regional politisk uro. Hvis de ikke blir innlemmet, vil det mangle sentrale noder i høyskolesystemet i viktige deler av landet, samtidig som antall universiteter blir høyere. De vil dessuten bli ganske små universiteter i nasjonal målestokk. Det er likevel mest realistisk å forutsette at de forblir universiteter. Samtidig vil de nye storhøyskolene om noen år kunne få et forskningsvolum og en kompetanseprofil på høyde med de nyakkrediterte universitetene.

Med en inndeling tilnærmet lik i flercampusmodellen vil dette alternativet gi følgende struktur (studenttall i parentes):⁷

Universiteter

- Universitetet i Oslo inkludert UMB (33 000; inntil 35 500 inkludert vitenskapelige og estetiske høyskoler)
- Universitetet i Sørvest-Norge (Agder og Stavanger; 15 000)
- Universitetet i Bergen (16 000; 19 000 med NHH og KHiB)
- NTNU (20 000)
- Universitetet i Tromsø (5 500; 8000 inkludert Høgskolen i Tromsø)

Høyskoler

- Innlandshøyskolen (høyskolene i Gjøvik, Hedmark og Lillehammer) (8 500)
- Høyskolen i Viken (høyskolene i Akershus, Oslo og Østfold) (18 000)
- Høyskolen i Vest-Viken (høyskolene i Telemark, Vestfold og Buskerud) (11 000)
- Høyskolen i Vest-Norge (høyskolene i Sogn og Fjordane, Bergen og Stord/Haugesund) (11 000)
- Høyskolen i Midt-Norge (høyskolene i Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag, Ålesund, Molde og Volda) (16 000)
- Høyskolen i Nord-Norge (høyskolene i Nesna, Bodø, Narvik, Harstad og Finnmark samt Samisk høyskole) (9 500)

De to førstnevnte vil da «sogne til» Universitetet i Oslo, Høyskolen i Vest-Viken til Agder/Stavanger, Høyskolen i Vest-Norge til Universitetet i Bergen, Høyskolen i Midt-Norge til NTNU og Høyskolen i Nord-Norge til Universitetet i Tromsø. Med andre ord vil det i denne modellen være to områder uten et eget universitet: Innlandet og Vest-Viken. Alternativt kan det forutsettes at det blir utviklet universiteter også her dersom det anses ønskelig av faglige grunner og myndighetene er villige til å stille de nødvendige ressursene til disposisjon.

Nord-Norge byr på utfordringer i denne modellen. Hvis Høgskolen i Tromsø slås sammen med universitetet og Høgskolen i Bodø også blir universitet, blir det lite grunnlag igjen for en slagkraftig institusjon i tillegg. Dette tilsier at all høyere utdanning i Nord-Norge også i denne modellen slås sammen i én felles institusjon, som i flercampusmodellen.

Siden det her legges opp til et klart skille mellom universiteter og høyskoler, vil det være naturlig å fusjonere UMB med Universitetet i Oslo. Videre vil det være naturlig å innlemme de vitenskapelige høyskolene, eventuelt også kunsthøyskolene, i universiteter, jf. drøfting av disse institusjonene i et eget avsnitt senere i kapitlet. For å unngå at UiO på denne måten blir enda større, kan studietilbud som ligger faglig tett opp til høyskolenes utdanninger, tenkes overført til Høgskolen i Oslo. HiO har allerede over 11000 studenter og kan eventuelt fortsette som en egen institusjon.

Det kan også tenkes alternative inndelinger som grunnlag for storhøyskolene, for eksempel:

- Høgskolen Stord/Haugesund kan deles, slik at Stord går til Høyskolen i Vest-Norge og Haugesund til Universitetet i Sørvest-Norge.

7. Registrerte studenter i 2006 ifølge DBH.

- Høgskolen i Akershus kan innlemmes i Innlandshøgskolen. Dette vil til sammen gi en institusjon med ca. 11 500 studenter.
- Høgskolen i Østfold kan tilknyttes Høgskolen i Vest-Viken.
- Høgskolen i Midt-Norge kan eventuelt deles i to institusjoner, en med basis i institusjonene i Møre og Romsdal, samt eventuelt Høgskolen i Sogn og Fjordane, og en med basis i høyskolene i trøndelagsfylkene. Begge vil i så fall «sogne til» NTNU.

Mens det i flercampusmodellen vil være mer eller mindre gitt hvor hovedadministrasjonen for hver institusjon skal ligge, unntatt når det gjelder Innlandet og Vest-Viken, vil dette kunne bli et strids-tema i storhøgskolene.

6.4 Nettverksmodellen: Nettverk av selvstendige institusjoner

I denne modellen forutsettes det at institusjonene i hver landsdel ikke fusjoneres, men at det etableres strukturer for samarbeid og arbeidsdeling i form av nettverk. Nettverkene må også kunne omfatte private høyskoler hvis begge parter er interessert i det. Fleksibiliteten i modellen gjør at den geografiske inndelingen kan holdes mer åpen.

Det forutsettes videre at nettverkene som hovedregel har et universitet som sentrum. I de to nevnte områdene på Østlandet der det ikke finnes noe universitet i dag, vil det sannsynligvis gjøre det om ikke så mange år dersom utvalgets forslag i kapittel 8 legges til grunn. Hvis gjeldende kriterier blir opprettholdt, kan det alternativt legges til grunn at det etableres universiteter som skal være et «nav» for høyere utdanning og forskning, med en kvalitetssikrende funksjon overfor de andre institusjonene, også i disse områdene. Et tredje alternativ kan være at nettverkene settes sammen på en slik måte at høyskolene i disse områdene knyttes til andre universiteter.

Nettverkene vil ha ansvar for arbeidsdeling mellom institusjonene når det gjelder studietilbud og studiekapasitet. Arbeidsdeling når det gjelder masterstudier vil være særlig viktig. Videre forutsettes det at det vil være et felles opplegg for doktorgradsutdanning i hvert nettverk. I tillegg kan det tenkes samarbeid om enkelte administrative støttefunksjoner.

I denne modellen vil institusjonene beholde sin autonomi innenfor rammen av nasjonale føringer, men kan selv velge å underlegge seg felles beslutninger i nettverkets organer, som normalt vil bestå

av ledelsen ved de ulike institusjonene. De vil også kunne slå seg sammen på eget initiativ, slik Universitetet i Tromsø og Høgskolen i Tromsø har vedtatt. Eventuelt kan det også stimuleres til dette med statlige midler.

Et eksempel på en slik modell er samarbeidet som er under utvikling mellom Universitetet i Bergen og høyskolene i Bergen, Sogn og Fjordane og Stord/Haugesund. I første omgang er det inngått en samarbeidsavtale og avsatt budsjettmidler som insentiv til samarbeidstiltak, støtte til konferanser mv. På lengre sikt skal det etableres en nettverksorganisasjon basert på en flercampusmodell, med eget styre og sekretariat og profilering gjennom eget navn. Samarbeidsavtalen åpner for å inkludere flere institusjoner. Samarbeidet skal være forankret i fagmiljøene, med institusjonene sentralt som tilretteleggere. Det skal omfatte alle sider av virksomheten, med spesiell vekt på samarbeid om forskerutdanning i den første fasen. Den felles regionale tilknytningen utgjør en viktig drivkraft, og ett av målene er å utvikle en felles plattform for samarbeid med regionale aktører i nærings- og samfunnsliv.⁸

Siden nettverksmodellen i seg selv ikke innebærer noen endringer i institusjonsstrukturen, forutsettes det her at utviklingen i hovedtrekk vil følge «nullhypotesen» i kapittel 5.3. I denne modellen kan også Universitetet i Oslo inngå i ulike typer nettverk med andre institusjoner, slik tilfellet allerede er i dag.

6.5 Prosess- og differensieringsmodellen: Fusjoner «nedenfra» innenfor nasjonale rammer

Denne modellen er prosessorientert og tar utgangspunkt i at høyere utdanning både i Norge og andre steder er inne i en fase med betydelige endringer. De endelige konsekvensene for struktur, styring og organisering i norsk høyere utdanning er ennå ikke synlige, men utviklingen viser at både styrings- og ledelsesformer på institusjonsnivå, finansiering, organiseringen av primærvirksomheten innenfor undervisning, forskning, innovasjon og tjenesteyting og de politiske, økonomiske og sosiale rammebetingelsene er i endring. Modellen foreslår derfor ikke en fastlagt struktur for alle de høyere utdanningsinstitusjonene i

8. Kilder: Intervju med rektor Sigmund Grønmo i *På høyden* 02.05.2007, artikkel i *På høyden* 15.06.2007, innlegg av Sigmund Grønmo på seminaret «Forskning ved de statlige høyskolene – mulighetenes kunst?» i Oslo 21.06.2007, møte mellom utvalget og institusjonene 12.09.2007.

Norge på det nåværende tidspunkt, men tar i stedet sikte på å styre utviklingen i en retning som vil bidra til å løse hovedproblemene som er identifisert i kapittel 5.4. Det skjer gjennom innføring av minstekrav for alle institusjoner og flerårige styrings- og finansieringsavtaler basert på hver institusjons profil. Disse verktøyene skal brukes på en fleksibel måte slik at prosessen kan tilpasses når det er nødvendig, for eksempel hvis resultatet blir mindre differensiering, hvis målene om kvalitetsheving spesielt innenfor profesjonsutdanning og forskerutdanning ikke blir nådd, eller hvis utviklingen ikke er i tråd med utviklingen internasjonalt. En annen viktig forskjell fra flercampusmodellen er at mens den sistnevnte tar sikte på å etablere 8–10 mer eller mindre likeverdige universiteter med en heterogen intern struktur, stimulerer prosess- og differensieringsmodellen til etablering av institusjoner som har forskjellige profiler, men er relativt homogene internt. Modellen ventes derfor å føre til økt ekstern, men mindre intern differensiering i norsk høyere utdanning.

Nasjonale myndigheter fastsetter minstekrav til de høyere utdanningsinstitusjonene. Kravene vil være knyttet til størrelse, faglig kvalitet, profilering og organisering av forskerutdanningen. Størrelse kan måles i eksempelvis antall registrerte studenter (målt i helårsekvivalenter finansiert over institusjonens grunnbevilgning), antall ansatte på førstestillingsnivå og høyere, og budsjettildelinger. Kravet bør fastsettes ut fra politiske mål, men utgangspunktet er at det settes til 5000 studenter i tråd med forslaget til kriterier for akkreditering som universitet i kapittel 8. 29 av de 38 statlige høyere utdanningsinstitusjonene er i dag mindre enn dette, jf. tabeller i vedlegg 3.

Institusjoner som ikke oppfyller minstekravene, inkludert størrelse, vil måtte pålegges å fusjonere med en eller flere andre institusjoner. Modellen tar ikke utgangspunkt i geografi, selv om det også her i de fleste tilfellene kan være slik at det er institusjoner i samme landsdel som slår seg sammen. Myndighetene bestemmer rammene for sammenslåingsprosessen, der det samtidig utvikles differensierte institusjonsprofiler. Verktøyet for dette vil blant annet være avtalene i finansierings-systemet, jf. kapittel 10.

Hver institusjon pålegges å utarbeide en profil basert på et sett av kriterier fastsatt av Kunnskapsdepartementet, blant annet:

- forsknings-/FoU-profil, inkludert eventuelle Sentre for fremragende forskning
- ønsket andel kontraktsfinansiert/eksternt finansiert FoU

- utdanningsprofil, inkludert eventuelle Sentre for fremragende undervisning, jf. kapittel 15, og aktiviteter knyttet til livslang læring
- størrelse og fagsammensetning
- forholdet mellom antall bachelor-, master- og ph.d.-studenter
- antall/andel utenlandske studenter
- samarbeid med eksterne partnere
- regional rolle

Elementene kan kombineres på ulike måter og slik gi grunnlag for et variert spektrum av profiler. Institusjonsprofilen vil danne basis for flerårige avtaler mellom institusjonene og departementet. Avtalene vil i tillegg inneholde resultatområder med detaljerte mål for eksempel for antall kandidater fordelt på fagområde og nivå, fellesgrader, publisering osv. Avtalene kan spesifisere at visse aktiviteter skal inngå i virksomheten eller omvendt. Avtalene skal revideres jevnlig.

I tillegg kan det settes av midler, for eksempel i form av programmer eller pottter, for å fremme nasjonale politiske mål som økt deltakelse i høyere utdanning fra underrepresenterte grupper, styrking av forsknings- og utviklingsarbeidet rettet mot bestemte yrkesområder eller utvikling av regionale partnerskap med privat næringsliv. Institusjonene kan søke om å bli tildelt slike midler, og for dem som når opp, vil aktiviteten inngå i avtalen med departementet, der det spesifiseres at midlene tildeles for en tidsbegrenset periode.

Institusjoner som ikke oppfyller de fastsatte minstekravene, gis en viss tid, for eksempel til 1. juli 2010, til å slå seg sammen med en eller flere andre. Utgangspunktet er at institusjonene skal utvikle en integrert profil, det vil si at det i prinsippet er fusjoner mellom samme type institusjoner som skal stimuleres. Imidlertid vil det være opp til de involverte institusjonene å velge partnere. For å unngå at enkelte institusjoner mislykkes i å finne partnere på frivillig basis, bør Kunnskapsdepartementet stille midler til rådighet for å støtte fusjonene og gjøre det mulig for partnerne å utvikle en attraktiv felles profil. Eventuelt kan det gjøres unntak fra størrelseskravet for institusjoner som hovedsakelig har en nasjonal profil og nasjonale oppgaver på spesielle områder.

Som nevnt skal institusjonene kunne velge å fusjonere også på tvers av landsdelene. Det forutsettes likevel at prosessen ikke skal føre til en situasjon der høyere utdanning svekkes betydelig i noen landsdeler. Også her kan det være nødvendig med økonomisk støtte for å stimulere regionale sammenslåinger i enkelte tilfeller. Etter den første runden med sammenslåinger for å oppfylle minste-

kravene kan det introduseres insentiver for ytterligere sammenslåinger på et senere tidspunkt.

Også i denne modellen vil institusjonsbetegnelse være et spørsmål som kan løses på ulike måter, jf. kapittel 8. For å hindre fortsatt jag etter universitetstittelen kan det her være logisk å la de sammenslåtte institusjonene bruke den betegnelsen de selv finner hensiktsmessig, så lenge den godkjennes av Kunnskapsdepartementet. Retten til å tildele doktorgrad vil da ikke være knyttet til institusjonsbetegnelse, men som i de andre modellene forutsettes det at forskerutdanningen organiseres i tråd med utvalgets forslag i kapittel 9.

For å følge opp utviklingen av institusjonelle profiler er det tenkt etablert et uavhengig rådgivende organ med internasjonal sammensetning. Sekretariatet for et slikt organ kan legges til NOKUT. Det vil ha som oppgave å overvåke og gi råd til departementet om utviklingen med hensyn til institusjonell profilutvikling og differensiering i norsk høyere utdanning, og også gi råd om nødvendige tiltak. KD vil følge opp overfor institusjonene blant annet med økonomiske virkemidler. På grunnlag av anbefalinger fra organet kan departementet foreslå profilendringer etter en tid hvis institusjonene ikke lykkes.

Forslagene til endringer i finansieringssystemet i kapittel 10 legger godt til rette for en slik modell. For at Kunnskapsdepartementet skal kunne styre sektoren i retning av større differensiering, kreves det et sterkere innslag av strategisk finansiering. Dette inkluderer både midler til forsknings- og utviklingsarbeid og til å styrke kvaliteten i utdanningen. For øvrig vil finansieringen av utdanning skje på samme måte for alle institusjonene, mens forskningsfinansieringen vil være forskjellig.

Utviklingen vil avhenge bl.a. av hvilke insentiver som settes inn videre. Et forsiktig anslag kan være at tallet på statlige høyere utdanningsinstitusjoner i 2020 vil være redusert til 13–15. De fleste institusjonene vil kalle seg universiteter, men hvis alternativet med fritt valg av institusjonsnavn velges, kan det også tenkes at noen velger andre betegnelser.

6.6 Gjennomføring

De organisatoriske grepene som er illustrert med modellene ovenfor, vil i ulik grad kreve lovendringer og endringer i dagens styrings- og finansieringssystem, som igjen har betydning for hvor lang tid de vil ta å gjennomføre. En toppstyrt fusjonsprosess som i flercampusmodellen vil kreve lovendringer og antakelig også behandling av selve institu-

sjonsstrukturen i Stortinget. Det samme gjelder storhøyskolemodellen, som sannsynligvis bare kan gjennomføres ved en lovendring der alle institusjonene nevnes ved navn i loven, slik tilfellet var i lov om universiteter og høyskoler av 1995. Loven vil da spesifisere hvilke institusjoner som tilhører kategoriene universitet og høyskole, med definerede oppgaver for hver kategori.

En mer prosessorientert endring av institusjonsstrukturen som i prosess- og differensieringsmodellen vil bety at institusjonene må gis en viss tid til å vurdere hvem de vil slå seg sammen med. Hvis utvalgets forslag i kapittel 8 følges opp, vil det i tillegg være nødvendig med stortingsbehandling av endrede krav for å bli universitet, jf. Stortingets vedtak i forbindelse med Kvalitetsreformen om at Mjøsutvalgets kriterier skulle legges til grunn. Antakelig må også rammene for sammenslåingsprosessen godkjennes av Stortinget. Videre bygger denne modellen i større grad enn de andre på at finansieringssystemet gjøres avtalebasert, jf. kapittel 10.

På bakgrunn av dette er det sannsynlig at en reform som medfører større endringer i institusjonsstrukturen, vil kunne iverksettes tidligst i 2010. Nettverksmodellen vil derimot ikke kreve vesentlige endringer i dagens styringssystem og vil derfor kunne gjennomføres raskere. Det kan likevel være aktuelt med endringer i finansieringssystemet med sikte på å gjøre nettverkssamarbeidet mer forpliktende. For eksempel kunne en tenke seg at finansieringen av forskerutdanning helt eller delvis skjer gjennom tverrinstitusjonelle forskerskoler heller enn direkte til institusjonene, jf. kapittel 9.

6.7 Vitenskapelige og estetiske høyskoler

Utvalget har spesielt vurdert de vitenskapelige høyskolenes og kunsthøyskolenes plass i en modell med større, sammenslåtte institusjoner. Vitenskapelige høyskoler er definert som en egen kategori i loven, mens kunsthøyskolene er akkreditert i kategorien «høyskoler».⁹ Alle er imidlertid

9. Kunsthøyskolene ble tatt inn som egen kategori i loven ved etableringen på 1990-tallet, men fjernet igjen ved siste revisjon. Begrunnelsen var blant annet at det også gis kunstutdanning ved andre institusjoner, og at det ville kunne stilles spørsmål ved om slike utdanninger var innholdsmessig forskjellige eller på et annet nivå enn utdanningene ved de lovfestede kunsthøyskolene. Samtidig ble det varslet at departementet ville legge til rette for at kunsthøyskolene kunne oppnå akkreditering som vitenskapelige høyskoler, slik Ryssdal-utvalget hadde foreslått. Se Ot.prp. nr. 79 (2003-2004) s. 14-15.

spesialiserte institusjoner med et høyt faglig nivå. Bortsett fra Norges Handelshøyskole har alle mindre enn 1000 studenter. Institusjonene det gjelder er (antall registrerte studenter i 2006 i parentes):¹⁰

- Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo (425)
- Norges Handelshøyskole (2572)
- Norges idrettshøgskole (881)
- Norges musikkhøgskole (563)
- Kunsthøgskolen i Bergen (306)
- Kunsthøgskolen i Oslo (518)

Det finnes også en privat vitenskapelig høyskole, Det teologiske Menighetsfakultet, med ca. 900 studenter. Utvalgets forslag med hensyn til institusjonsstruktur omfatter imidlertid ikke private høyskoler, jf. drøfting av forholdet mellom staten og de private høyskolene i kapittel 10.1.

De vitenskapelige og estetiske høyskolene har klare faglige berøringspunkter både med hverandre og med utdanninger ved andre institusjoner. Noen eksempler:

- Arkitektutdanning gis ved NTNU i tillegg til Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo.¹¹ Både kunsthøyskolene, NTNU og flere høyskoler tilbyr ulike typer designutdanninger.
- Økonomiutdanning av samme type som ved NHH finnes opp til bachelor- eller masternivå ved en rekke universiteter og høyskoler, og på doktorgradsnivå blant annet ved Høgskolen i Bodø.
- Norges idrettshøgskole har faglig mye til felles med både de medisinske og naturvitenskapelige og de samfunnsvitenskapelige fakultetene ved universitetene.
- Utøvende musikkutdanning finnes ved flere universiteter og høyskoler i tillegg til Norges musikkhøgskole, også på masternivå (inkludert operautdanningen ved Kunsthøgskolen i Oslo). NMH har også faglige bånd til de musikkvitenskapelige miljøene ved universitetene.
- Også utøvende billedkunstutdanning finnes ved flere institusjoner i tillegg til kunsthøyskolene.

De vitenskapelige høyskolene var opprinnelig omfattet av universitetsloven og medlemmer av Det norske universitetsråd. Lov om universiteter og høyskoler i 1995 videreførte deres tilhørighet til «universitetssektoren» ved å gi dem et særlig

ansvar for grunnforskning og forskerutdanning sammen med universitetene. Som tidligere omtalt er dette siden endret ved at alle institusjoner med rett til å tildele doktorgrad nå er gitt et slikt ansvar. Både det at loven ikke lenger definerer et spesielt ansvar for vitenskapelige høyskoler, at universitetskategorien har blitt mer heterogen, og det lave antallet institusjoner kan tilsi at det uansett framtidig struktur i sektoren bør vurderes om vitenskapelige høyskoler skal beholdes som en egen institusjonskategori. I St.meld. nr. 27 (2000–2001) *Gjør din plikt – krev din rett* foreslo departementet å avskaffe den og i stedet la de vitenskapelige høyskolene kalle seg universiteter. Forslaget falt imidlertid i Stortinget sammen med forslaget om at det bare skulle kreves én doktorgrad for å bli universitet.

I brev til Kunnskapsdepartementet, NOKUT og utvalget av 22. juni 2007 anmoder rektorene ved de vitenskapelige høyskolene om at institusjonsbetegnelsen endres til «spesialuniversitet». De viser til at flere statlige høyskoler etter hvert oppfyller kravene til akkreditering som vitenskapelig høyskole gjennom etablering av doktorgradsprogram, og ønsker nye kriterier som markerer et skille mellom dagens vitenskapelige høyskoler og de statlige høyskolene. Også kategorien «spesialuniversitet» ville imidlertid ha få medlemmer. Institusjonene har heller ingen felles faglig plattform eller profil.

Internasjonalt er det vanskelig å finne paralleller til en fortsatt lovfestet kategori for vitenskapelige høyskoler eller «spesialuniversiteter». Der tilsvarende utdanninger gis ved selvstendige institusjoner, faller de inn under et stadig mer heterogent universitetsbegrep eller inngår i en mer yrkesrettet høyskolesektor. I andre tilfeller danner de fakulteter ved større institusjoner. Unntaket når det gjelder internasjonale paralleller, synes å være kategorien «Business school», som det også vises til i brevet. Både Norges Handelshøyskole og den private Handelshøyskolen BI faller i denne kategorien og er akkreditert i henhold til det internasjonale akkrediteringssystemet for handelshøyskoler, EQUIS.¹²

Utvalget har på denne bakgrunn kommet til at det ikke er hensiktsmessig med en egen lovfestet institusjonskategori for et fåtall vitenskapelige høyskoler eller «spesialuniversiteter», og at et samlet

10. Norges veterinærhøgskole er foreslått sammenslått med enten Universitetet i Oslo eller Universitetet for Miljø- og biovitenskap og er derfor holdt utenfor drøftingen.

11. I tillegg finnes det en privat arkitektutdanning ved Bergen Arkitekt Skole.

12. Etter samlingen av universitetene i Danmark i større institusjoner fortsetter Copenhagen Business School som egen institusjon. Med ca. 15 000 studenter er den imidlertid vesentlig større enn NHH. Se <http://www.cbs.dk>. Informasjon om EQUIS finnes på http://www.efmd.org/html/Accreditations/cont_detail.asp?id=040929rpku&aid=041029wupz&tid=1.

grep for organisering av sektoren også bør omfatte disse institusjonene. I mange tilfeller vil det kunne være faglige synergier ved å knytte utdanningene sammen med beslektede miljøer, uten at deres særprege forsvinner.

For kunsthøgskolene er de faglige gevinstene ved sammenslåinger mindre opplagte. Utøvende kunstutdanninger inkludert musikk har sitt eget FoU-begrep, noe som reflekteres i at kunstnerisk utviklingsarbeid er sidestilt med forskning og faglig utviklingsarbeid i loven. Det er også etablert et eget nasjonalt Stipendprogram for kunstnerisk utviklingsarbeid som et alternativ til mer teoretisk orientert forskerutdanning. På den annen side deltar også andre universiteter og høyskoler med relevante utdanninger i programmet.

Kunsthøgskolene og Norges musikkhøgskole kan sies å være nasjonale institusjoner på sine områder. Dette reflekterer situasjonen internasjonalt, der mange land for eksempel har musikkhøgskoler tilvarende NMH, selv om de flere steder (Litauen, Skottland) også gir andre typer utdanning som teaterutdanning. I England er Royal Academy of Music en del av University of London. I Sverige er det flere selvstendige estetiske høyskoler i Stockholm, mens kunstutdanningene i Göteborg og Lund er en del av universitetene. Generelt er det en tendens til at estetiske høyskoler slås sammen eller innlemmes i større institusjoner.

Innenfor disse utdanningene er det i Norge etablert et klart hierarki og dermed en klar progresjon mellom institusjonene. En negativ effekt av å samorganisere kunsthøgskolene og Norges musikkhøgskole med andre institusjoner kan derfor være at det høyere utdanningssystemet blir mindre tydelig. En mulig løsning kunne være å etablere et eget estetisk universitet, som eventuelt også kunne inkludere Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo. Det ville fortsatt være snakk om en liten institusjon (mellom 1000 og 1500 studenter), men en slik modell ville likevel legge til rette for en bredere, innovativ faglig utvikling, styrking av FoU-arbeidet og samtidig ivaretagelse av faglig egenart. Nøyaktig hvilke institusjoner og utdanninger som skulle inngå, ville eventuelt måtte utredes nærmere.

Et argument mot et eget estetisk universitet i Oslo kan være at tilsvarende utdanninger andre steder i landet inngår i andre typer institusjoner. Det synes lite aktuelt å ta disse ut av sine nåværende organisatoriske rammer og innlemme dem i en nasjonal «konsernmodell». Videre ville det antakelig være mest aktuelt på grunn av avstanden å innlemme Kunsthøgskolen i Bergen i en sammen-

slått institusjon med UiB som sentrum heller enn i det estetiske universitetet.

Innlemming av kunstutdanningene i et mer tradisjonelt universitet vil kunne gi nye muligheter med hensyn til utvikling av FoU og forskerutdanning. I dag er den akademiske produksjonen ved de to kunsthøgskolene lav, og de har ikke rett til å tildele doktorgrad. Som del av et universitet kan utdanningene samles i egne fakulteter og slik bevare sin identitet. De er på mange måter forskjellige fra mer tradisjonelle universitets- og høyskoleutdanninger, men også innenfor sektoren for øvrig er det store forskjeller på utdanninger når det gjelder for eksempel vekt på modning, utvikling av ferdigheter, kvalitetsbegrep og FoU-profil. Det har også blitt vanligere at søkere til kunstutdanninger har tradisjonelle akademiske fag i bunnen.

Et tredje alternativ er at de estetiske høyskolene fortsetter som nå som separate, nasjonale institusjoner med en felles forskerskole for skapende og utøvende kunst med utgangspunkt i det allerede eksisterende stipendprogrammet. I et internasjonalt perspektiv vil de imidlertid stå svakt som akademiske institusjoner. Også de vitenskapelige høyskolene kan dessuten – om enn i varierende grad – sies å være nasjonale institusjoner på sine områder, samtidig som det også finnes eksempler på at nasjonale utdanninger er lagt til andre, større institusjoner, for eksempel Den norske filmskolen ved Høgskolen i Lillehammer. Utvalget ser derfor dette alternativet som lite aktuelt, og mener at kunsthøgskolene som de vitenskapelige høyskolene bør omfattes av en prosess som leder fram til større institusjoner. Utvalget forutsetter imidlertid at de vil kunne fortsette å bruke dagens institusjonsnavn som merkenavn også i framtiden der de finner det hensiktsmessig. Utvalget viser til sine forslag til slutt i kapitlet.

Utvalgets medlem Marianne Harg viser til sin merknad til slutt i kapitlet.

6.8 Andre institusjoner

6.8.1 Politihøgskolen

Politihøgskolen er underlagt Justis- og politidepartementet, men omfattes delvis av lov om universiteter og høyskoler. Hjemmelen for dette finnes i lovens § 1–2, 3. ledd:

Kongen kan på grunnlag av en faglig vurdering fra NOKUT bestemme at enkelte av lovens regler skal gjelde tilsvarende for andre institusjoner.

Bestemmelsen ble tatt inn i loven i 2002 for å sikre at andre statlige institusjoner som gir høyere utdanning, kan likestilles med utdanningsinstitusjoner under loven, særlig med hensyn til bestemmelser om grader, eksamener og eventuelt opp-tak,¹³ og ble i første omgang benyttet til å innlemme Forsvarets høyskoler delvis under loven. Politihøgskolen ble akkreditert som høyskole og innlemmet i 2004 gjennom en egen forskrift.¹⁴

Utvalget viser til at grunnutdanningen ved Politihøgskolen er en bachelorutdanning som har mye til felles med andre profesjonsutdanninger. De siste årene har det skjedd en tilnærming til andre utdanninger ved at utdanningen gir full uttelling i studiepoeng, er godkjent av NOKUT og delvis underlagt lov om universiteter og høyskoler. Politihøgskolen er medlem av Universitets- og høyskole-rådet og tilbyr fra 2006 også masterutdanning.

Utvalget viser videre til at Norges landbruks-høgskole og Norges veterinærhøgskole ble overført fra Landbruksdepartementet til det daværende Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet i 1997. I betraktning av tilnærmingen som har skjedd mellom Politihøgskolen og andre høyskoleutdanninger, mener utvalget at det bør iverksettes en utredning med sikte på å overføre ansvaret for Politihøgskolen til Kunnskapsdepartementet.

6.8.2 UNIS

Universitetssenteret på Svalbard (UNIS) er et aksjeselskap eid av Kunnskapsdepartementet. Styret har representasjon fra universitetene i Bergen, Oslo, og Tromsø samt NTNU. UNIS driver undervisning og forskning på områder der lokalisering på Svalbard gir naturgitte fordeler, og tilbyr spesialiserte studier innenfor siste semester av bachelorgraden og på master- og ph.d.-nivå. UNIS har en internasjonal profil. Halvparten av studentene og staben kommer fra andre land, og all undervisning skjer på engelsk. Det er naturlig at UNIS har et nært samarbeid med forsknings- og utdanningsinstitusjoner på fastlandet. Utvalget mener at UNIS' særegne posisjon gjør det uaktuelt å foreslå at senteret skal inngå som en del av noen av de skisserte strukturmodellene.

13. Ot.prp. nr. 40 (2001-2002) s. 45.

14. Forskrift om delvis innlemming av Politihøgskolen under lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler. Se <http://www.lovdatab.no/for/sf/kd/td-20051216-1576-001.html#3>.

6.9 Utvalgets vurderinger

De overordnede målene for de høyere utdanningsinstitusjonene er nedfelt i lov om universiteter og høyskoler § 1. Disse er reflektert i utvalgets mandat, som understreker institusjonenes betydning for samfunnsutviklingen i vid forstand. I tillegg legger mandatet vekt på den regionale fordelingen av studietilbud og kompetanse, balansert mot hensynet til faglig sterke institusjoner og forskningsmiljøer og en god utnyttelse av samfunnets samlede ressurser. Drøftingen av framtidig institusjonsstruktur må ta utgangspunkt i disse målene og hensynene.

Utviklingstrekkene med hensyn til studenttall og demografi, jf. kapittel 4.4, stiller universitets- og høyskolesystemet overfor betydelige utfordringer. Hvis studiedeltakelsen per årskull skal opprettholdes, må kapasiteten økes. Samtidig søker studentene seg til områder der presset på både studie-plasser og ikke minst studentboliger og andre velferdstilbud allerede er stort. Hvis flere større, sentralt beliggende høyskoler oppnår økt status gjennom å bli universitet etter dagens regler, kan det bidra til ytterligere å forsterke denne tendensen. Dermed kan situasjonen bli enda vanskeligere for mindre høyskoler i distriktene som allerede sliter med dårlig søkning, i siste instans med dårligere kvalitet som resultat. Det kan i sin tur få negative konsekvenser for tilgangen på kvalifisert arbeidskraft i områdene der høyskolene er lokalisert.

Utvalget har lagt følgende kriterier til grunn for sine vurderinger av de fire modellene som er skissert ovenfor:

- I hvilken grad vil de føre til samarbeid og arbeidsdeling?
- I hvilken grad vil de bidra til høyere kvalitet i utdanning og forskning?
- I hvilken grad vil de sikre diversitet og mangfold i norsk høyere utdanning og samtidig synlighet og konkurranseevne?
- I hvilken grad vil de bidra til institusjoner som er robuste i forhold til endring, omstilling og nye utfordringer og til en effektiv utnyttelse av ressursene?
- I hvilken grad vil de gjøre institusjonene til sterke regionale aktører som oppfattes som viktige samarbeidspartnere for offentlige og private virksomheter i landsdelen?
- I hvilken grad vil de bidra til en god og effektiv styring av institusjonene?
- I hvilken grad legger de til rette for kraftfulle strategier for internasjonalisering?

6.9.1 Samarbeid og arbeidsdeling

Alle modellene vil etter utvalgets mening bidra til en mindre fragmentert struktur enn dagens organisering og styringssystem. Men de vil gjøre det i nokså forskjellig grad. Nettverksmodellen er den svakeste på dette punktet. Den vil neppe føre til særlige endringer i arbeidsdelingen mellom institusjonene på lavere grad, og det er lite sannsynlig at institusjonene i nettverket vil være villige til å renonsere på studietilbud på områder der de ser det som mulig å rekruttere nok studenter til at studiene blir bærekraftige økonomisk. Derimot er det noe mer sannsynlig at modellen vil bidra til samarbeid om oppretting av nye mastergradstilbud. Det er også mer sannsynlig at institusjonene, med et universitet som kjerne, vil samarbeide om doktorgradsutdanning. Det vil imidlertid bare gjelde så lenge det ikke kommer i konflikt med eventuelle universitetsambisjoner blant høyskolene i nettverket.

Storhøyskolemodellen vil skape en fastere organisatorisk ramme mellom høyskolene, men ikke mellom høyskolene og universitetet. At høyskolene i hver landsdel samles under et felles styre, vil kunne føre til en klarere arbeidsdeling og til mer samarbeid mellom de ulike delene av høyskolen, særlig når det gjelder mastergradstilbud og også profilering/fordypning innenfor profesjonsutdanningene. Styret vil også lettere kunne flytte studiekapasitet mellom de ulike studiestedene når situasjonen tilsier det. Når det gjelder doktorgradsstudier, vil effekten være mer uviss og sannsynligvis variere. Noen steder vil storhøyskolen være interessert i samarbeid med universitetet i sin landsdel, andre steder vil den selv kunne ønske å bli universitet. I de byene der det er både universiteter og høyskoler, vil storhøyskolemodellen reise spørsmålet om et makeskifte mellom universitetet og høyskolen på enkelte områder, jf. nedenfor.

Flercampusmodellen skaper utvilsomt den tydeligste organisatoriske rammen for samarbeid og arbeidsdeling. Et felles styre for et samlende universitet i landsdelen vil ha interesse av å utvikle et integrert system med en felles plan for master- og doktorgradsstudier, se studietilbudene på ulike studiesteder i sammenheng og utvikle en studiestruktur som integrerer lignende studietilbud. Med en slik modell ligger det også godt til rette for eventuelle føringer fra sentrale myndigheter med hensyn til nasjonal fordeling av studietilbud innenfor ulike kategorier og spesialiteter. Det kan for eksempel gjelde disiplinlag med svak rekruttering, jf. kapittel 12.

Denne modellen vil også være den som er mest egnet til å møte problemer og anomalier i den nåværende todelingen mellom universiteter og høyskoler og utfordringene som framtidige endringer vil føre med seg. Ved flere av universitetene finnes det for eksempel mastergrader i helse- og sosialfagene på områder der de ikke har bachelorstudier, fordi bachelorstudiene finnes ved høyskolen i samme by. Mens universitetene har masterstudier med få studenter, ofte rekruttert blant høyskolens ansatte og studenter, vurderer høyskolene å opprette egne mastergradsstudier på de samme områdene. Videre vil noen av høyskolene i årene framover opprette nye mastergrader i lærerutdanningene, sannsynligvis også doktorgradsutdanning, samtidig som universitetene har sine egne lærerutdanningsmastergrader. Hvis dagens allmennlærerutdanning med tiden blir femårig og disiplinkunnskapene skal styrkes, vil det være naturlig at lærerutdanning på samme nivå er i samme institusjoner.

Resultatet av prosess- og differensieringsmodellen vil være mer uklart når det gjelder den endelige strukturen. Virkningen av denne modellen vil først og fremst bli bestemt av den styrings- og insentivstrukturen som etableres. Hvis disse elementene kobles sammen som beskrevet, kan modellen ivareta hensynet til samarbeid og arbeidsdeling gjennom utvikling av institusjonelle profiler og avtaler mellom institusjonene og departementet om hvilke aktiviteter som skal inngå i virksomheten. Spesielt i de største byene vil det likevel kunne være både et universitet og en høyskole som driver utdanning, inkludert mastergradsutdanning, på overlappende områder, jf. ovenfor. En annen svakhet med denne modellen er at den gir grobunn for lobbyvirksomhet i større grad enn de andre modellene. Spesielt i situasjoner med mindretallsregjeringer og et sterkt storting kan det føre til at forsøk på differensiering og arbeidsdeling blir utvannet. Generelt vil det være en fare for at alle vil «løpe etter» populære aktiviteter, selv om dette vil dempes gjennom departementets styringsdialog og virksomheten til den rådgivende komiteen.

Som nevnt vil også flercampusmodellen gi universiteter med ulike fagprofiler; den innebærer ikke at hver landsdel skal være «selvforsynt» med høyere utdanning ved at alle universitetene tilbyr for eksempel medisin og jus. Selv om modellen ikke hviler på en forutsetning om profilering gjennom avtaler med departementet på samme måte som prosess- og differensieringsmodellen, kan det også her føres en dialog mellom institusjoner og departement der utviklingskontrakter, regelmes-

sige evalueringer og et mer langsiktig finansieringssystem er viktige verktøy. Hvis ikke er det også i denne modellen en fare for at institusjonene søker mot de samme målene og dermed blir mer like.

Et spørsmål som må vurderes nærmere i forbindelse med alle modellene med større, sammenlånne institusjoner er i hvilken grad de skal kunne operere utenfor sitt eget geografiske område, og vilkårene for dette. Uten slike spilleregler er det fare for at de går inn på hverandres enemerker og etablerer konkurrerende tilbud. Det finnes i dag en rekke eksempler på at universiteter og høyskoler gir desentraliserte tilbud i andre fylker og geografiske områder.

6.9.2 Kvalitet i utdanning og forskning

Alle modellene vil også på dette punktet medføre forbedringer i forhold til dagens system, men igjen i ulik grad. Utvalgets premiss er at forskningsmiljøer bør være over en viss kritisk størrelse, og det er grunn til å forvente at flercampusmodellen er den som i størst grad vil bidra til konsentrasjon av master- og doktorgradstilbud. Det er også denne modellen som best vil legge til rette for forsknings-samarbeid på tvers av dagens institusjonsgrenser. Storhøyskolemodellen og prosess- og differensieringsmodellen er også å foretrekke framfor nettverksmodellen ut fra disse hensynene. Alle tre modellene legger grunnlag for større og dermed potensielt sterkere fagmiljøer.

De to første modellene legger også til rette for økt kvalitet i de korte profesjonsutdanningene gjennom intern arbeidsdeling, samling av fagmiljøer og et bedre grunnlag for oppbygging av mastergrader på relevante områder. Spesielt innenfor flercampusmodellen vil det kunne bygges opp hel-sefaglige miljøer som omfatter mange typer utdanninger og legger til rette for et helhetsperspektiv på helseforståelse. Tilsvarende vil samling av lærerutdanningsmiljøer fra dagens universiteter og høyskoler gi nye faglige muligheter. Også på teknologiområdet vil sammenslåing gi mulighet for utvikling av tilbud og kompetanse på høyt etter-spurte områder. I prosess- og differensieringsmodellen kan mye av det samme ivaretas gjennom avtalene med departementet. I tillegg bygger modellen på at institusjoner som ser faglige gevinster ved sammenslåing, vil søke sammen. I alle tre modellene vil de mulige negative konsekvensene for profesjonsutdanningene av dagens universitetsdrift bli eliminert. Behovet for styrking av profesjonsutdanningene har vært et viktig hensyn i

utvalgets vurderinger av mulige organisasjonsmodeller for sektoren.

Modellene med større institusjoner vil dessuten skape en styringsstruktur med større evne til å gripe inn overfor kvalitetssvikt i utdanning og forskning, der styret har et klart ansvar for å se kvaliteten ved institusjonen i sammenheng, prioritere områder for satsing og samtidig heve de svakeste miljøene. Spesielt i flercampusmodellen vil hver institusjon i tillegg ha en kjerne av tyngre fagmiljøer som kan virke som ressurs for de øvrige. Nettverksmodellen vil også kunne gi kvalitetsmessige gevinster, men er den svakeste på dette punktet.

6.9.3 Diversitet, synlighet og konkurransevne

Prosess- og differensieringsmodellen har hensynet til diversitet som utgangspunkt. Men som nevnt er det ikke prosessaspektet som sikrer dette, men styrings- og insentivstrukturen. I stedet for å la hver enkelt institusjons ambisjoner styre utviklingen av sektoren, legger modellen opp til et system med et sterkere element av nasjonal styring enn i dag, og der institusjonens *profil* heller enn institusjons*betegnelsen* er styrende for utviklingen. Gjennom fjerning av det formelle skillet mellom universiteter og høyskoler gir den rom for utvikling av et bredt spektrum av profiler uavhengig av institusjonskategori.

Av de andre tre modellene vil nettverksmodellen være den som i størst grad opprettholder de eksisterende ulikhetene mellom universitetene og høyskolene. Den vil imidlertid ikke forhindre at høyskoler som har erklærte universitetsambisjoner, fortsetter å arbeide for å realisere dem. Som nevnt vil dette også kunne være tilfelle i storhøyskolemodellen, selv med lovfesting av kategoritilhørighet for hver institusjon.

Diversitet innebærer også at det finnes fagmiljøer og institusjoner som deltar i første rekke internasjonalt når det gjelder utdanning og forskning. Med fusjoner etter flercampusmodellen vil de berørte universitetene kunne frykte at muligheten for å opprettholde slike miljøer vil bli undergravd gjennom interne utjevningsprosesser, og at dette vil gå ut over deres internasjonale anseelse. Prosess- og differensieringsmodellen er kanskje den sterkeste på dette punktet, fordi den har profilering som et hovedelement og fordi sammenslåingene i større grad vil være styrt av ønsker fra institusjonene selv.

For de nåværende høyskolene vil likevel både storhøyskolemodellen, flercampusmodellen og

prosess- og differensieringsmodellen bidra til at de blir en del av institusjoner som blir mer tydelige både nasjonalt og internasjonalt, med større samlede ressurser som gjør det mulig å nå fram i rekene på enkelte prioriterte områder. Det vil være viktig i en situasjon der en større del av forskningsmidlene enn nå blir fordelt på europeisk nivå. Også med tanke på å utvikle attraktive studietilbud som kan tiltrekke seg nasjonale og internasjonale søkere, vil større institusjoner som samler ressursene i kvalitativt gode tilbud, ha bedre forutsetninger for å lykkes.

6.9.4 Robusthet, omstillingsevne og effektiv utnyttelse av ressursene

Både flercampus-, storhøgskole- og prosess- og differensieringsmodellen vil skape større institusjoner og fagmiljøer enn nettverksmodellen, og dette vil være miljøer som har større evne til å overleve svingninger i studenttall. Store institusjoner har større mulighet til å frigjøre ressurser til nye satsinger, utvikle nye studietilbud når søkningen til de eksisterende svikter, til å finne alternative oppgaver for personale som det ikke er samme behov for lenger osv.

Alle tre modellene gir også forutsetninger for mer kostnadseffektive løsninger ved bruk av infrastruktur og felles støttefunksjoner, som bedre utnyttelse av bygninger, bibliotek tjenester, IKT, felles administrative funksjoner og innkjøpsordninger, og for å heve kvaliteten i tjenestene. Det er imidlertid viktig å understreke at utvalgets forslag om sammenslåing i større institusjoner til slutt i kapitlet ikke er motivert ut fra økonomiske hensyn. Erfaringer fra blant annet Høgskolereformen viser dessuten at effekten i enkelte tilfeller kan bli den motsatte, med dublering av funksjoner og økt byråkratisering. Her vil det ligge en styringsutfordring.

6.9.5 Institusjonene som regionale aktører

Det er vanskeligere å vurdere hvilke effekter modellene vil ha i forhold til ønsket om at institusjonene skal bli mer tydelige regionale aktører og samarbeidspartnere for offentlig og privat arbeidsliv i landsdelen. Det er avhengig av den faglige kompetansen og omfanget av FoU-virksomheten i de ulike fagmiljøene, men også av lokale forutsetninger, samarbeidsformer og samspillsarenaer. Generelt vil større, mer robuste og dynamiske institusjoner med stor faglig spennvidde ha mest å bidra med også på dette punktet. Institusjoner med høy kvalitet i virksomheten vil være attraktive sam-

arbeidspartnere og vil kunne styrke sine regioner på ulike måter, jf. kapittel 16.

Prosess- og differensieringsmodellen avviker fra de tre andre ved at den ikke tar en geografisk inndeling i landsdeler som utgangspunkt. I den grad den fører til sammenslåinger som ikke er regionalt baserte, kan den dermed sies å være svakere når det gjelder å styrke institusjonene som regionale aktører. For øvrig har den mange av de samme fordelene som flercampus- og storhøgskolemodellen når det gjelder å skape større og mer synlige og attraktive institusjoner med sterkere fagmiljøer og et bredere faglig repertoar å spille på. I tillegg kan noen av de nye institusjonene velge å utvikle en profil med spesiell vekt på samarbeid med arbeids- og næringslivet. Nettverksmodellen er det alternativet som i minst grad vil føre til endring av institusjonenes rolle på dette området.

6.9.6 Dynamikk i utviklingen av sektoren

Den framtidige organiseringen av norsk høyere utdanning må legge til rette for fortsatt dynamikk i sektoren. Institusjonene må ha noe å strekke seg etter, og strukturen må ikke være låst på en måte som for eksempel hindrer etablering av nye studier, også på master- og doktorgradsnivå, eller nye samarbeidsrelasjoner regionalt, nasjonalt og internasjonalt.

Prosess- og differensieringsmodellen legger godt til rette for dette ved at den legger vekt på institusjonenes utvikling innenfor nasjonalt gitte rammer i en kontinuerlig prosess. Institusjonenes profiler vil være i stadig utvikling i dialog med departementet, og det vil også kunne iverksettes nye runder med sammenslåing etter at alle har oppfylt minstekravene.

Med de samme styrings- og insentivstrukturene kan en lignende dynamikk langt på vei oppnås også innenfor de andre modellene. Heller ikke flercampusuniversitetene vil være like, og det vil være konkurranse mellom dem. Storhøgskolemodellen legger til rette for et sterkere fokus på utvikling av profesjonsutdanningene, og dermed for en dynamikk der institusjonene utvikles i samspill med praksisfelt, arbeidsliv og samfunnet omkring i vid forstand. Med mer rendyrkede institusjoner vil det kanskje også være lettere å løfte dette samspillet opp på ledelsesnivå. I nettverksmodellen vil det fortsatt eksistere en uønsket dynamikk i retning av flere universiteter. Det samme vil sannsynligvis gjelde for storhøgskolene, som gjennom sammenlutningene vil ta mål av seg til å bli universiteter på lengre sikt.

Generelt vil nye og større institusjoner ha større muligheter for omstilling og utvikling gjennom omprioriteringer. Videre vil en struktur med større institusjoner gi støtet til en annen type dynamikk der fokuset også i større grad vil være internasjonalt. Institusjonene vil være mer synlige og mer attraktive både som samarbeidspartnere og for utenlandske studenter. Det at perspektivet er mer internasjonalt, vil i sin tur virke som en kontinuerlig spore til videre utvikling.

6.9.7 Styring og ledelse

Organisering i større institusjoner, eventuelt nettverk, kan medføre at spenninger som tidligere har vært synlige på nasjonalt nivå, blir tydeligere og må løses på institusjonsnivå. Det kan gjelde arbeidsdeling, eventuell nedleggelse av studiesteder, tildeling av ressurser til forskning mv. Det vil være en stor utfordring for styre og ledelse ved store, sammenslåtte institusjoner som i flercampusmodellen og storhøyskolemodellen å håndtere denne typen spenninger. Prosess- og differensieringsmodellen vil innebære noe av det samme, men i mindre skala.

Erfaringen fra Høgskolereformen er likevel at selvstendige institusjoner er bedre i stand til å realisere strukturendringer og arbeidsdeling internt enn det som er mulig å få til gjennom beslutninger på departementalt nivå, selv om det kan være styringsproblemer i spørsmål der faglige og lokalpolitiske hensyn står mot hverandre. Det vil da være viktig hvordan styrene er sammensatt, og hvilke fullmakter styre og ledelse har, jf. kapittel 7. I forhold til nettverksmodellen har det tidligere vist seg vanskelig å få til arbeidsdeling mellom selvstendige institusjoner. Det kan fort ende med at lokale dragkamper blir ødeleggende for samarbeidet. I tillegg vil det spille inn at finansieringen fortsatt går til hver institusjon separat.

Generelt vil styringsutfordringene øke med størrelsen på institusjonen, antall studiesteder og den geografiske avstanden mellom dem. På den annen side er styringsorganene i større institusjoner ofte mer beslutningsdyktige fordi de har flere ressurser å spille på og i tillegg en viss avstand til miljøene som berøres. Hvis det lykkes å etablere gode styringsordninger, legger større institusjoner til rette for større strategisk evne, beslutningsdyktighet og gjennomføringskraft. I dette perspektivet gir flercampusmodellen både de største utfordringene og de største mulighetene.

6.9.8 Internasjonalisering

En struktur med færre og større institusjoner gir mulighet for tydeligere og mer kraftfulle strategier for internasjonalisering enn dagens institusjoner har hver for seg. Internasjonalisering forutsetter at institusjonene utvikler en stabil og kompetent infrastruktur, og det krever igjen en viss kritisk størrelse. Store institusjoner vil ha større ressurser å sette inn i utviklingen av utdannings- og forskningssamarbeid og til å bygge opp et profesjonelt apparat for å håndtere det. Store faglige miljøer vil også oftere ha flere personer som driver forskning i samarbeid med forskere i andre land og har internasjonale nettverk som de kan trekke kolleger med i.

Evalueringen av Kvalitetsreformen viser at internasjonaliseringsarbeidet ved de norske universitetene og høyskolene ikke har kommet så langt, og at hovedvekten ligger på studentmobilitet. God internasjonalisering på studentsiden må imidlertid i større grad ses i sammenheng med forskning, slik at større institusjoner, med konsentrerte forskningsmiljøer, vil være bedre rustet. I tillegg kommer betydningen av synlighet internasjonalt.

Nettverksmodellen er det klart svakeste alternativet når det gjelder internasjonalisering. Alle de andre modellene vil i varierende grad skape større og mer slagkraftige og tydelige institusjoner, også i et internasjonalt perspektiv.

6.9.9 Kritiske faktorer

Enhver endring innebærer usikkerhet i forhold til ønsket måloppnåelse. I det følgende gis en vurdering av det utvalget anser som de viktigste risikofaktorene. Slike vurderinger er viktige både for den samlede vurderingen og for å kunne vurdere risikoreduserende tiltak.

En risikofaktor er faren for intern nivellering i de nye institusjonene, for eksempel ved at eksisterende forskningstid og -ressurser omfordeles. Faren for dette er størst i flercampusmodellen. Det er sannsynlig at det vil komme krav om «rettferdig» fordeling, og fusjonene kan også skape forventninger om heving av de svakeste miljøene. Utvalget mener imidlertid at de sammenslåtte institusjonene, som mange av høyskolene i dag, må leve med ulike regler for forskningstid mellom ulike underenheter og ulike typer personale, og at forskningsressurser må fordeles på grunnlag av kvalitet og ut fra institusjonens strategi. Dette vil være et ansvar for styret, men kan støttes av virkemidler for profilering og differensiering i finansieringssystemet. En endring av fordelingen av forsk-

ningstid bør bare skje ved nye bevilgninger fra myndighetene eller intern omstilling. Generelt vil ekstra omstillingsmidler til institusjonene i en periode lette en sammenslåingsprosess og bidra til at alle vinner på den.

En annen kritisk faktor er mulig motstand mot fusjoner, både fra institusjonene selv, eventuelt med støtte fra lokale myndigheter og næringsliv, og fra interne grupper. Faren for dette er klart minst i nettverksmodellen, der dagens universiteter og høyskoler fortsetter som selvstendige institusjoner. I denne modellen kan en derimot få langvarige dragkamper som blir stående i veien for samarbeid og arbeidsdeling, mens institusjonene i de andre modellene blir nødt til å finne løsninger på slike spenninger. For at en sammenslåingsprosess skal kunne bli vellykket, er det viktig at den i minst mulig grad oppleves som påtvunget. Dette hensynet er best ivaretatt i prosess- og differensieringsmodellen. Videre er det viktig at prosessen legges opp slik at alle involverte parter, både universiteter og høyskoler, ansatte og studenter, kan se gevinster ved å gå over til den nye strukturen.

Kulturforskjeller kan også være et element i intern motstand, og kan i tillegg redusere de faglige gevinstene ved sammenslåing. Igjen er faren størst i flercampusmodellen, siden både storhøyskolemodellen og prosess- og differensieringsmodellen vil resultere i institusjoner med en mer enhetlig fagprofil. På den annen side må det spesielt i storhøyskolemodellen letes etter andre gevinster enn dem som kan oppnås ved å se universiteter og høyskoler sammen, og opplevelsen av lavere status som høyskole i forhold til å være del av et universitet vil være en utfordring. Som nevnt tidligere vil det sannsynligvis også bli kamp om lokaliseringen av hovedsetet for de sammenslåtte storhøyskolene.

Erfaringer fra tidligere fusjonsprosesser tyder på at institusjoner med flere studiesteder bør følge en diversifiseringsstrategi framfor en integrasjonsstrategi internt, det vil si at de ulike «nodene» i nettverket utfyller og kompletterer hverandre.¹⁵ Dermed vil også de interne kulturforskjellene på hvert sted bli mindre. En slik arbeidsdeling og spesialisering vil kunne sikre en mer stabil rekruttering for noen av dagens institusjoner og gi utviklingsmuligheter for alle. For dagens høyskolemiljøer vil tettere kobling til universitetsmiljøer legge til rette for styrking av FoU-aktiviteten og en kla-

rere forskningsmessig profil. Universitetene vil på sin side i tillegg til faglige gevinster blant annet få tilgang til et utvidet kontaktnett i praksisfelt og arbeidsliv.

Alle modellene byr på styringsutfordringer, jf. over. I flercampus- og storhøyskolemodellen vil de være knyttet til styringen av store og komplekse institusjoner, kanskje med betydelige interne spenninger. I nettverksmodellen vil den viktigste utfordringen være å etablere samarbeids- og styringsstrukturer som er tilstrekkelig slagkraftige til at de ønskede resultatene kan oppnås. I prosess- og differensieringsmodellen ligger styringsutfordringene i større grad hos departementet.

I prosess- og differensieringsmodellen ligger for øvrig den største usikkerheten i hva som faktisk blir resultatet av sammenslåingene. Modellen forutsetter at både større og mindre institusjoner er villige til å inngå i nye konstellasjoner, og utfallet er usikkert. Den mest kritiske faktoren blir dermed faren for handlingslammelse og at institusjonelle særinteresser skal blokkere løsninger som nasjonalt er mest fornuftige på lang sikt.

6.9.10 Samlet vurdering

Utvalget, *med unntak av medlemmet Marianne Harg*, er samlet om beskrivelsen av utfordringer og problemstillinger som høyere utdanning i Norge står overfor, og mener at det bør tas grep for å skape større og mer slagkraftige institusjoner. *Utvalgets medlem Marianne Harg* viser til sin merknad til slutt i kapitlet og sin særuttalelse i kapittel 23.

En samlet vurdering tilsier etter utvalgets mening at en nettverksmodell ikke vil skape et system med særlig beslutningskraft. Det vil ikke være noe overordnet styre med myndighet til å treffe beslutninger om arbeidsdeling og kvalitetskontroll. Hvis det eventuelt etableres et slikt organ, vil styrene for den enkelte institusjon som er med i nettverket, når som helst kunne trekke tilbake sine fullmakter. Dessuten vil et nytt organ som står over de eksisterende institusjonsstyrene, representere en byråkratisering. Samtidig er det neppe ønskelig eller aktuelt at departement skal treffe beslutninger om indre forhold i nettverket. Det at finansieringen fortsatt vil gå separat til hver institusjon, vil også gjøre det vanskeligere å oppnå reell arbeidsdeling. På denne bakgrunnen anser utvalget modellen som for svak til å kunne løse de utfordringene norsk høyere utdanning står overfor.

Storhøyskolemodellen vil gi institusjoner med en klar profesjonsutdanningsprofil. Den vil legge til rette for større grad av arbeidsdeling og spesia-

15. Se Helge O. Larsen, *Universitas Borealis?* (Råd for høyere utdanning i Nord-Norge 2006) s. 25-29 og Ole-Jacob Skodvin, «Fusjoner i høyere utdanning», i Svein Kyvik (red.): *Fra yrkesskole til universitet? Endringsprosesser i høyskolesektoren* (2002).

lisering på bachelornivå og større konsentrasjon av master- og doktorgradsressursene enn i dag, men vil ikke gi like store fordeler på disse områdene som flercampusmodellen. Dessuten vil den kunne føre til noen lite ønskelige situasjoner i de byene der det i dag er både universitet og høyskole. Selv med et lovfestet skille mellom universiteter og høyskoler er det sannsynlig at storhøyskolene vil arbeide for å bli universiteter på lengre sikt, og uansett krav for å bli universitet vil de ha bedre mulighet til å oppfylle dem enn dagens mindre høyskoler. Den viktigste innvendingen mot en slik modell er likevel at utviklingen i Norge etter utvalgets oppfatning har løpt fra et binært system med et politisk bestemt skille mellom to institusjonstyper med klart atskilte oppgaver, der den ene er universitet og den andre ikke er det. Dette er heller ikke i tråd med utviklingen av universitetsbegrepet internasjonalt. Utvalget anser derfor at heller ikke denne modellen er et godt svar på de utfordringene norsk høyere utdanning står overfor.

Prosess- og differensieringsmodellen legger til rette for en dynamisk utvikling av sektoren innenfor nasjonalt fastsatte rammer, der fokus dreies fra institusjonsbetegnelse til profilering ut fra faglig styrke. Utfallet er imidlertid usikkert, idet utviklingen vil avhenge av hvilke typer samarbeid hver enkelt institusjon ser seg tjent med. En annen begrensning ligger i Stortingets mulighet til når som helst å omgjøre beslutninger, jf. nærmere drøfting i kapittel 10 om finansieringssystemet. Dette gjelder alle modellene, men har størst betydning her siden denne modellen i større grad enn de andre hviler på avtaler mellom departementet og institusjonene. En tredje innvending mot modellen er at det i første omgang bare er de små institusjonene som pålegges å fusjonere, mens det etter utvalgets oppfatning er behov for en reform som omfatter hele sektoren.

Flercampusmodellen gir større institusjoner, med de mulighetene det medfører for intern omstilling, prioritering og satsing og ekstern profilering og samarbeid, også internasjonalt. Den framstår som en naturlig videreføring av den langsiktige utviklingen som har skjedd i høyere utdanning i Norge, der Stortinget gjennom årene ved en rekke korsveier først har akseptert at de daværende distriktshøyskolene skulle drive forskning, deretter fusjonert distriktshøyskolene og de andre regionale høyskolene, etablert en felles stillingsstruktur ved høyskolene og universitetene og gjennom Kvalitetsreformen formelt likestilt dem når det gjelder forskning. Denne modellen bygger på at det i de fleste delene av landet finnes breddeuniversiteter som har et nasjonalt ansvar på ulike

områder, og som har toppmiljøer med internasjonale ambisjoner som skal videreføres. Samtidig skaper den en organisatorisk ramme for alle institusjonene i samme landsdel som legger til rette for konsentrasjon av ressursene og videre faglig vekst. Utvalget vil understreke at de nye universitetene ikke vil være «regionale» i sin natur, men nasjonale, internasjonalt orienterte utdannings- og forskningsinstitusjoner med betydelig slagkraft.

Den sterkeste motforestillingen mot flercampusmodellen er knyttet til faren for at alle flercampusuniversitetene vil utvikle sin forskning over hele bredden av studietilbud, og at de ikke vil bli i stand til å prioritere ressursene til områder der de har forutsetninger for å nå et høyt internasjonalt nivå. Styrene vil imidlertid ha ansvar for å foreta strategiske prioriteringer som sikrer de beste forskningsmiljøene gode arbeidsvilkår, og virkemidler for profilering og differensiering i finansieringssystemet kan bidra til å støtte opp under dette. En annen motforestilling er knyttet til forskjeller mellom landsdelene. I Nord-Norge diskuteres allerede samling av alle de høyere utdanningsinstitusjonene i ett universitet, mens det er vanskeligere å se for seg hvordan et flercampusuniversitet skulle se ut i Midt-Norge eller på Østlandet. På Vestlandet kan det etablerte nettverket mellom Universitetet i Bergen og de omkringliggende høyskolene danne et utgangspunkt for en samling av institusjonene i et flercampus-universitet.

Utvalget viser for øvrig til den samfunnsøkonomiske analysen av modellene som er utført av Senter for statlig økonomistyring.¹⁶ Analysen viser at alle fire modellene har en samlet nytte som overstiger kostnadene sammenlignet med dagens situasjon. Flercampusmodellen har de største utslagene når det gjelder både nytte og kostnader og framstår med størst gevinst (nettonytte), men er også den modellen som samlet kan vurderes å ha noe høyere risiko. Denne modellen framstår dermed som den mest ambisiøse med hensyn til å nå målene om økt kvalitet i høyere utdanning og forskning, men med en noe høyere risiko som et naturlig motstykke til dette. Nettverksmodellen framstår i analysen som den klart svakeste i forhold til målene, men også med mindre risiko som følge av liten endring i forhold til i dag. Når det gjelder fordelingsvirkninger, viser analysen små forskjeller mellom de fire modellene. Analysen gir ingen anbefaling av modell, men viser at prosess- og differensieringsmodellen kan gi mange av de samme fordelene som flercampusmodellen.

16. SSØ, Rapport nr. 1/08. Utrykt vedlegg til utredningen. Se www.sfs.no.

6.10 Utvalgets forslag

Utvalget viser til vurderingene ovenfor og konstaterer at det er fordeler og ulemper ved alle de skiserte modellene. Utvalget konstaterer videre at det i norsk høyere utdanning er truffet en del beslutninger som er irreversible, og at det må foreta sine anbefalinger på dette grunnlaget. Fordelene og ulempene som er drøftet i det foregående, kan vurderes ulikt fra ulike institusjoners synsvinkel. Utvalgets oppgave er imidlertid å anlegge et samlet, nasjonalt perspektiv og foreslå helhetsløsninger som er mest tjenlige i dette perspektivet på lengre sikt. Ut fra en samlet vurdering har utvalget konkludert med at den beste løsningen for framtidig organisering av norsk høyere utdanning vil være å kombinere elementer fra flercampusmodellen og prosess- og differensieringsmodellen. Utvalget mener at en slik løsning alt i alt vil være best egnet til å løse problemene som er drøftet i kapittel 5.4, og at den vil legge til rette for en revitalisering av hele sektoren, gi betydelige faglige og strategiske gevinster og være til gode for alle institusjonene.

For å skape større og mer robuste enheter foreslår utvalget derfor at institusjonsstrukturen i norsk høyere utdanning endres gjennom sammenslåinger, og at dette hovedgrepet kombineres med en prosesstilnærming der alle de statlige universitetene og høyskolene uttaler seg om hvilke institusjoner de ønsker å slå sammen med. Utvalget foreslår at:

1. All statlig høyere utdanning i Norge samles i 8–10 flercampusuniversiteter med tyngdepunkt i ulike deler av landet.
2. Institusjonene etter sonderinger seg i mellom vurderer hvem de vil slå sammen med. Dette skjer på basis av blant annet geografi, profil, strategi og størrelse.
3. Institusjonene fremmer forslag til Kunnskapsdepartementet innen 1. januar 2010 om hvilke institusjoner de vil slå seg sammen med. Regjeringen tar stilling til den endelige institusjonsstrukturen. Sammenslåingene iverksettes så snart som mulig.
4. De institusjonene som blir resultatet av prosessen, vil ha ulike profiler når det gjelder utdanning og forskning og nasjonal, internasjonal og regional innretning. Samtidig vil de i ulik grad være preget av intern differensiering på de samme områdene. Institusjonsprofilen skal drøftes med departementet og danner basis for flerårige avtaler mellom institusjon og departement. De strategiske bevilgningene i finansieringssystemet, jf. kapittel 10, vil være et viktig verktøy for departementet når det gjelder å sørge for at institusjonene utvikler en ønskelig

arbeidsdeling seg i mellom og nødvendig differensiering internt.

5. Det opprettes et rådgivende organ for profilering, diversitet og konsentrasjon som består av internasjonale eksperter, med et lite sekretariat på 1–3 personer som forankres administrativt i NOKUT. Organet skal rapportere om utviklingen og gi råd til departementet når det gjelder institusjonenes profiler og prioriteringer og om nødvendige tiltak.

Utvalget mener at det ikke bør opprettes nye, permanente studiesteder med egne fagmiljøer innenfor det tidsperspektivet som er trukket opp i mandatet. Samtidig er det viktig at høyere utdanning ikke blir mindre tilgjengelig. Dette kan sikres gjennom andre organisatoriske løsninger som for eksempel bruk av IKT og/eller tilrettelegging av desentraliserte tilbud i studiesentre.

Utvalget har lagt faglige og kvalitetsmessige hensyn til grunn for sitt forslag. De økonomiske effektiviseringsgevinstene er usikre og vil eventuelt først kunne hentes ut på lengre sikt, og bør da beholdes ved institusjonene. Selve omorganiseringsprosessen vil medføre kostnader, og institusjonene bør derfor tildeles omstillingsmidler i en overgangsfase, jf. kapittel 22.

Utvalget viser til at utviklingen på flere måter har brakt virksomheten ved de høyere utdanningsinstitusjonene og de anvendte forskningsinstituttene nærmere hverandre. Utvalget ber departementet følge virkningene av den danske reformen på dette området nøye og etter hvert vurdere initiativ for at institusjonene og instituttene kan knyttes sammen.

Utvalget foreslår at det iverksettes en utredning med sikte på å overføre ansvaret for Politihøgskolen fra Justis- og politidepartementet til Kunnskapsdepartementet og innlemme den i en av de nye institusjonene.

Utvalgets medlem Marianne Harg mener utvalgets forslag om store strukturendringer, primært basert på et angitt studenttall og geografi, ikke gir et svar på de faglige utfordringene institusjonene står overfor, og at styrte fusjonsprosesser ikke er svaret på utvalgets felles mål om bedre arbeidsdeling, økt differensiering og økt nærhet til det regionale arbeidslivet. Harg mener dessuten at samfunnet er tjent med et diversifisert utdanningstilbud, institusjoner med ulike mål og strategier og dermed institusjonell variasjon, og mener derfor det er galt å omdefinere alle høyere utdanningsinstitusjoner til universiteter. Harg slutter seg derfor ikke til utvalgets forslag i dette kapitlet, og viser til sin særuttalelse i kapittel 23.

Kapittel 7

Styring og ledelse i universitets- og høyskolesektoren

7.1 Situasjonen før Kvalitetsreformen

Med lov om universiteter og høyskoler i 1995 ble det innført en felles styringsordning for de statlige høyere utdanningsinstitusjonene. Ved siden av styret skulle hver institusjon ha et universitets- eller høyskoleråd, begrunnet blant annet med behovet for møteplasser for faglige diskusjoner ved de nye statlige høyskolene.¹ Institusjoner som ikke ønsket dette, måtte søke dispensasjon fra departementet.

Sammensetningen av styret skulle fastsettes av universitets- eller høyskolerådet innenfor en ramme på 9, 11 eller 13 medlemmer. Flertallet skulle bestå av tilsatte i undervisnings- og forskerstilling enten alene eller sammen med studenter. Avhengig av størrelsen skulle styret ha fra to til fire eksterne medlemmer. En dispensasjonshjemmel åpnet for at departementet i særlige tilfeller kunne fastsette en annen styringsordning.²

Loven fastsatte videre bestemmelser om rektor, prorektor, styringsorganer og ledere for avdeling/grunnenhet samt administrerende direktør. Myndigheten til å fastsette avdelingsinndeling og -betegnelser ble lagt til departementet. Rektors rolle ble definert slik (§ 9, 1. ledd):

Rektor er styrets leder. Rektor har på styrets vegne det overordnede ansvar for og ledelse av institusjonens virksomhet og fører tilsyn med denne.

Rektor skulle velges for tre år av gangen blant fast tilsatte i minst halv undervisnings- og forskerstilling, men med en dispensasjonshjemmel for åremålstilsatt rektor ved kunsthøyskolene.

Om administrerende direktør het det blant annet (§ 15):

1. Ved hver institusjon skal det være en administrerende direktør.

2. Direktøren er den øverste leder for den samlede administrasjon ved institusjonen, innenfor de rammer som styret fastsetter.
3. Direktøren er sekretær for styret og skal, etter samråd med rektor, forberede og gi tilråding i de saker som legges fram for dette. Direktøren er også, personlig eller ved en av sine underordnede, sekretær for de øvrige styringsorganer ved institusjonen.
4. Direktøren er ansvarlig for iverksettingen av de vedtak som treffes i institusjonens styringsorganer, og for disponering av ressurser og eiendom i samsvar med de vedtak som er gjort av styret.

Modellen var altså delt ledelse med doble, og delvis kryssende, rapporteringslinjer internt i organisasjonen. På neste nivå var avdelingsleder leder for avdelingsstyret og forholdt seg normalt til en administrativ leder som rapporterte til direktøren, jf. nr. 2 og 3 ovenfor. På samme måte gikk den doble styringslinjen videre nedover til grunnenhetene.

7.1.1 Eksterne styremedlemmer

Styrene for universitetene og de vitenskapelige høyskolene hadde inntil den nye loven ble innført ikke hatt eksterne medlemmer. Derimot var det eksternt styreflertall i de regionale høyskolestyrene som eksisterte fram til Høgskolereformen i 1994, med representanter oppnevnt av departementet etter forslag fra fylkesutvalget/utvalgene i regionen. De fleste var politikere eller tidligere politikere. I høyskolene var det utbredt misnøye med denne ordningen. St.meld. nr. 40 (1990–91) *Fra visjon til virke* foreslo at styrene ved de framtidige sammenslåtte høyskolene skulle bestå av 11 representanter, hvorav 6 eksterne, noe stortingskomiteen sluttet seg til. Det ble imidlertid ikke gjennomført. Ved behandlingen av meldingen vedtok Stortinget å be regjeringen legge fram forslag til en felles lov for (statlig) høyere utdanning, og til endring av lovverket slik at det ville bli oppnevnt eksterne representanter også i universitetenes styringsorganer.³

1. Ot.prp. nr. 85 (1993-94) s. 39.

2. Lov 12. mai 1995 nr. 22 om universiteter og høyskoler, § 6. Se også Jan Fridthjof Bernt, *Lov om universiteter og høyskoler med kommentarer* (2. utgave, Bergen: Alma Mater, 1998), s. 36-40. Departementet hadde allerede bestemt at Høgskolen i Stavanger skulle ha eksternt styreflertall, mot høyskolens vilje, en situasjon som varte fram til 2003.

3. Innst. S. nr. 230 (1990-91).

På denne bakgrunn ble utvalget som utredet den nye loven, ledet av professor Jan Fridthjof Bernt, bedt om å vurdere «ulike modeller med eksterne medlemmer i styret, både som flertalls- og mindretallsrepresentasjon».⁴ Underveis i prosessen ble det uttrykt skepsis fra flere institusjoner til at de skulle tvinges til å ha eksterne styremedlemmer i det hele tatt. Både utvalget, departementet og Stortinget understreket imidlertid at hensikten med eksterne styremedlemmer ikke var å gi departementet eller andre forvaltningsnivåer økt makt og innflytelse ved institusjonen, men å styrke styrets kompetanse.⁵ Utvalget foreslo å lovfeste at alle statlige universiteter og høyskoler skulle ha eksterne styrerepresentanter og at disse alltid skulle være i mindretall.⁶

7.1.2 Private høyskoler

Lov av 11. juli 1986 om eksamensrett for og statstilskudd til private høyskoler var ikke primært en institusjonslov og oppstilte bare minimumskrav med hensyn til styresammensetning og intern organisering. Loven åpnet for at eier kunne oppnevne alle representantene i styret hvis høyskolen hadde et høyskoleråd sammensatt av ansatte og studenter der de faglig ansatte var i flertall.

7.2 Mjøs-utvalgets forslag med påfølgende lovendringer

Flertallet i Mjøs-utvalget ønsket å gi universitetene og høyskolene større selvstendighet, handlingsrom og strategisk ansvar og foreslo å organisere dem som statlige særlovsselskaper. Mindretallet gikk inn for organisering som forvaltningsorganer med særskilte fullmakter, og det ble resultatet etter behandlingen i departement og Storting. Hele utvalget understreket imidlertid behovet for større autonomi og omstillingsevne ved institusjonene.

Når det gjaldt intern styring og ledelse, la utvalget blant annet vekt på følgende forhold:

- styringsproblemene som hadde vist seg med den eksisterende ordningen med delt faglig og administrativ ledelse
- behovet for strategisk utvikling av institusjonene og helhetlig tenkning på tvers av fakulteter/avdelinger

- økte krav til styring og ledelse som resultat av større autonomi
- behovet for avveining av kravet om effektiv styring og beslutningsdyktighet mot faglig legitimitet og ønsket om innflytelse for ansatte og studenter
- hensynet til den faglige friheten
- behovet for ekstern legitimitet og deltakelse fra samfunnet i styringen
- kompleksiteten i organisasjonene
- behovet for å styrke den faglige ledelsen på institutt-/grunnenhetsnivå

Utvalget foreslo at styret ved institusjonene skulle ha elleve medlemmer, hvorav seks eksterne representanter oppnevnt av departementet, som også skulle utpeke leder og nestleder. Forslaget om eksternt styreflertall ble begrunnet med ivaretagelse av samfunnets interesser i en situasjon med stor grad av institusjonell autonomi, samt styrking av kontaktene mellom institusjoner og samfunn. Mjøs-utvalget hadde altså et annet syn på de eksterne styremedlemmenes rolle enn Bernt-utvalget.

Utvalget pekte videre på at det ville være uheldig med eksternt styreflertall/ekstern styreleder og en fortsatt ordning med valgt rektor, fordi rektor i en slik situasjon ville ha en uavhengig posisjon i forhold til styret og en autoritet avledet av dem som har valgt ham. Dette ville kunne undergrave styrets autoritet og ansvar for virksomheten ved institusjonen og/eller rektors posisjon som leder. Utvalget gikk derfor inn for at rektor skulle ansettes av styret.⁷

Rektor ville i denne modellen være leder av alle sider av virksomheten ved institusjonen og overordnet en eventuell administrerende direktør også i for eksempel økonomiske saker. Modellen innebar altså enhetlig ledelse på institusjonsnivå. På lavere nivåer foreslo flertallet i utvalget at institusjonene selv burde få bestemme om lederne skulle velges eller ansettes. Et mindretall gikk inn for at ledere på avdelings- og grunnenhetsnivå fortsatt normalt skulle velges.

Under henvisning til de store ulikhetene mellom universitetene og høyskolene med hensyn til oppgaver, størrelse og kompleksitet foreslo det samme mindretallet en dispensasjonshjemmel som ville gi mulighet for å videreføre den eksisterende styringsordningen med internt styreflertall og en valgt rektor som styreleder i noen tilfeller, men også her med en styrking av rektorrollen i for-

4. NOU 1993:24 *Lov om universiteter og høyskoler* s. 9.

5. Bernt s. 55.

6. Ett utvalgsmedlem, Grete Horntvedt, gikk inn for eksternt styreflertall.

7. Ett utvalgsmedlem (Knut Brautaset) gikk inn for at rektor skulle ansettes av departementet etter forslag fra styret.

hold til ledelse av den daglige virksomheten og eventuelt en økning i antall eksterne styremedlemmer.⁸

I høringen av Mjøs-utvalgets forslag ønsket de fleste universitetene og høyskolene å beholde ordningen med valgt rektor og internt styreflertall. I St.meld. nr. 27 (2000–2001) *Gjør din plikt – krev din rett* sluttet departementet seg til dette under henvisning til behovet for faglig legitimitet og til at modellen med eksternt styreflertall var hentet fra selskapslovgivningen og ikke passet for de høyere utdanningsinstitusjonene. Antallet eksterne styremedlemmer ble imidlertid foreslått økt slik at ingen enkeltgruppe lenger ville ha flertall i styret alene, og departementet foreslo også at institusjonene skulle gis anledning til å søke om forsøksordninger med eksternt styreflertall og tilsatt rektor. Departementet mente samtidig at styret måtte stå fritt i spørsmålet om å opprette faglige organer og foreslo derfor å avvikle ordningen med lovfestede universitets- og høyskoleråd. Generelt ble styrets kompetanse og handlingsrom foreslått styrket.

Under henvisning til behovet for profesjonalitet og kvalitet i støttefunksjoner som personalforvaltning, økonomistyring og studieadministrasjon gikk departementet inn for fortsatt delt faglig og administrativ ledelse på institusjonsnivå. På lavere nivåer ble det foreslått at enhetlig ledelse med tilsatte ledere på åremål skulle innføres som standardmodell, mens institusjonene selv skulle kunne bestemme avdelingsinndeling og eventuelle styrings- eller rådsorganer. På dette punktet gikk departementet altså lenger enn Mjøs-utvalget.⁹

Flertallet i Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen fulgte departementet når det gjaldt styresammensetning og videreføring av ordningen med en valgt rektor som styreleder, samt mulighet for forsøk med andre styringsordninger. Også forslaget om åremålstilsatte ledere på avdelings- og grunnivå fikk tilslutning gjennom subsidiær stemmegivning fra Fremskrittspartiet. Bare FrP gikk inn for eksternt styreflertall og tilsatt rektor, mens Høyre mente at institusjonene burde få velge styringsordning selv.¹⁰

Forslaget til styresammensetning ble fulgt opp i revidert lov om universiteter og høyskoler, der det ble fastsatt at styret skulle ha elleve medlemmer: fire valgt blant de vitenskapelig tilsatte, to blant studentene, en blant de teknisk og administrativt tilsatte og fire eksterne representanter (mot

tidligere to). Dette er fortsatt normalordningen i gjeldende lov. Samtidig ble funksjonstiden forlenget fra tre til fire år. Mange høringsinstanser, deriblant Universitets- og høyskolerådet, var imot at fylkestingene skulle fortsette å innstille kandidater til eksterne styremedlemmer, og mente at dette måtte være en oppgave for styret selv. Dette ble fulgt opp av departementet i lovforslaget.¹¹ Rektor skulle fortsatt velges, men med adgang til åremålstilsetting som en forsøksordning etter søknad. Åremålstilsatte ledere i minst halv stilling på avdelings- eller grunnhetsnivå skulle være valgbare som rektor.¹²

Som en konsekvens av forslaget om tilsatte ledere på avdelings- og grunnhetsnivå foreslo departementet i høringsbrevet å begrense administrerende direktørs rolle slik at det ville gå en direkte styringslinje fra rektor som styreleder til de tilsatte lederne. Dette møtte sterk motstand i høringen av lovutkastet. Høringsinstansene pekte på at det ikke var samsvar mellom direktørens reelle ansvar for den samlede økonomiforvaltningen og den begrensede formelle rollen han eller hun ville få med en slik modell. Videre mente mange at rektors habilitet som både styreleder og øverste leder for virksomheten måtte vurderes. Departementet valgte etter dette å videreføre de tidligere lovbestemmelsene om administrerende direktørs rolle og ansvar med enkelte justeringer.

Likeledes møtte forslaget om tilsatte ledere som standardordning på avdelings- og grunnhetsnivå motstand. For å imøtekomme ønsket om større frihet og selvstyre til institusjonene, frafalt departementet forslaget og foreslo at institusjonene selv skulle kunne fastsette ledelses- og styringsform for avdelinger og grunneheter.

Stortinget sluttet seg til departementets forslag, jf. Innst. O. nr. 58 (2001–2002).

7.3 Ryssdal-utvalgets forslag med påfølgende lovendringer

Situasjonen etter revisjonen av lov om universiteter og høyskoler i 2002 var altså at det som normalordning skulle være delt faglig og administrativ ledelse på institusjonsnivå, med en valgt rektor som leder for et styre der ingen enkeltgruppe hadde flertall alene. På nivåene under kunne institusjonene velge mellom delt eller enhetlig ledelse,

8. NOU 2000:14 *Frihet med ansvar* s. 277-302.

9. St.meld. nr. 27 (2000-2001) *Gjør din plikt – krev din rett* s. 55-58.

10. Innst. S. nr. 337 (2000-2001) s. 26-28.

11. Likevel slik at Sametinget fremmer forslag til eksterne styremedlemmer ved Samisk høyskole og Norsk kulturråd ved kunsthøyskolene. Dette gjelder fortsatt.

12. Ot.prp. nr. 40 (2001-2002) s. 14-18.

om lederne skulle ansettes eller velges og om det skulle finnes noen styrings- eller rådsorganer. Private høyskoler var fortsatt underlagt privathøyskoleloven, med noen justeringer.

Ved behandlingen av Kvalitetsreformen hadde Stortinget som tidligere nevnt bedt om en felles lov for statlige og private høyere utdanningsinstitusjoner, men av hensyn til rask gjennomføring av reformen ble det i første omgang bare foretatt nødvendige endringer i eksisterende lover. Samtidig ble Ryssdal-utvalget nedsatt for å foreta en lovteknisk gjennomgang som grunnlag for en felles lov med utgangspunkt i de gjeldende bestemmelsene for statlige universiteter og høyskoler.

Flertallet i Ryssdal-utvalget foreslo at universitetene og høyskolene burde omgjøres til selv-eiende institusjoner for å opprette «en 'brannmur' som en gang for alle kunne sikre at departementet som eier ikke la seg opp i institusjonens ledelse».¹³ Institusjonene skulle selv oppnevne eksterne styremedlemmer, som skulle utgjøre flertallet i styret. Styret selv skulle velge leder og nestleder blant disse. Styret skulle normalt ha elleve medlemmer, hvorav seks eksterne, men antallet skulle kunne tilpasses institusjonens størrelse og kompleksitet. Loven ville fastsette bestemmelser om minstepørrelse (fem) og representasjon av studenter og ansatte.

Rektor ville i denne modellen ansettes av styret og være institusjonens øverste faglige og administrative leder, mens en eventuell framtidig administrerende direktør ville rapportere til rektor og utføre sine oppgaver etter delegasjon fra rektor. Utvalget argumenterte for at delt ledelse er problematisk, siden administrerende direktør har lovfestede fullmakter og en direkte rapporteringslinje til styret samtidig som rektor etter loven er institusjonens øverste leder, rettslige representant og styreleder. Flertallet delte Mjøs-utvalgets oppfatning av at valg av rektor skaper uklare ansvarslinjer fordi rektor da ikke henter sin autoritet fra styret, og at dobbeltrollen som styreleder og institusjonens øverste leder legger uheldige bindinger på rektors habilitet som leder av den samlede virksomheten.

Mindretallet i utvalget foreslo at universitetene og høyskolene skulle videreføres som statlige forvaltningsorganer med utvidede fullmakter, med visse presiseringer av fullmaktene. Det argumenterte med at det eksisterende systemet fungerte godt, og at det var «et betydelig behov for å sikre nasjonal styring og koordinering av universitets- og høyskolesektoren».¹⁴ Mindretallet ønsket «en

koordinert og målrettet statlig styringsstrategi gjennom finansielle virkemidler, rammestyring og faglig fristilling».¹⁵ Styringen skulle omfatte «prioritering mellom fag og forskningsfelt».

Mindretallet ønsket å videreføre gjeldende lovbestemmelser om styresammensetning og en rektor valgt av og blant ansatte og studenter, men åpnet for at institusjoner som ønsket det, kunne tilsette rektor, som da ville tre ut av styret. Det skulle likevel ikke være obligatorisk med eksterne styreleder; i slike tilfeller skulle styrets leder velges av og blant styrets medlemmer. Eksterne styremedlemmer skulle fortsatt oppnevnes av departementet.¹⁶

Verken flertallet eller mindretallet ønsket for øvrig å lovfeste bestemmelser om intern organisering, styrings- og ledelsesstruktur på lavere nivåer eller faglige rådsorganer, men ville fortsatt overlate til den enkelte institusjon å bestemme dette.

På grunnlag av Ryssdal-utvalgets innstilling fremmet departementet forslag til ny lov om universiteter og høyskoler i Ot.prp. nr. 79 (2003–2004). Dette er proposisjonen som ligger til grunn for dagens lov. Departementet viste til at det er en internasjonal trend å styrke det øverste ledelsesnivået ved universiteter og høyskoler, gjerne gjennom en ansatt rektor, og å øke den eksterne representasjonen i institusjonenes styrende organer. I høringen av Ryssdal-utvalgets forslag hadde universitetene og høyskolene i hovedsak uttrykt tilfredshet med den gjeldende ordningen med hensyn til styresammensetning og rektor som styreleder. Et flertall mente at institusjonene selv måtte kunne bestemme hvilken intern ledelsesstruktur de skulle ha (delt/enhetlig ledelse og valgt/ansatt rektor). Noen institusjoner gikk inn for enhetlig ledelse som standardmodell.

Departementet pekte på den tiltakende globaliseringen av høyere utdanning med økt konkurranse om studenter, ansatte og forskningsmidler, samt institusjonenes utvidede autonomi, og gikk inn for å lovfeste en modell med enhetlig ledelse og eksterne styreleder. Styrets sammensetning ble ikke endret, annet enn ved at rektor og prorektor skulle erstattes av andre medlemmer valgt blant de vitenskapelig ansatte. Den eksterne styrelederen skulle utpekes av departementet. Departementets styringslinje ville gå til styret, men likevel slik at det kunne forholde seg direkte til rektor i løpende saker uten prinsipiell betydning. Videre ble det foreslått at styret skulle bestemme om rektor skulle velges eller ansettes. Det ble presisert at

13. NOU 2003:25 s. 95.

14. NOU 2003:25 s. 130.

15. NOU 2003:25 s. 120.

16. NOU 2003:25 s. 117, 126-27.

vedkommende uansett måtte kunne rekrutteres utenfor institusjonen.¹⁷

I Innst. O. nr. 48 (2004–2005) viste Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen til at den ved behandlingen av Kvalitetsreformen tre år tidligere enstemmig hadde gått inn for en hovedmodell med valgt rektor som styreleder. Komiteens flertall, alle unntatt representanten Ursula Evje, mente «derfor at det ikke er behov for en ny obligatorisk styringsstruktur for statlige universiteter og høyskoler, som vil begrense deres valgfrihet».¹⁸ Flertallet viste til at det er store forskjeller mellom institusjonene og til at de fleste høringsinstansene hadde gått inn for valgfrihet i spørsmålet om styringsstruktur. Resultatet ble en hovedmodell med valgt rektor som styreleder og videreføring av lovbestemmelsene om administrerende direktør (delt ledelse), men med anledning for institusjonene til selv å bestemme gjennom kvalifisert flertall i styret at de ville ha en ansatt rektor som øverste faglige og administrative leder. I det siste tilfellet skulle departementet utpeke styreleder blant de eksterne styremedlemmene.

Når det gjelder de private høyskolene, fastsatte den nye loven minimumskrav til representasjon av studenter og ansatte samt krav om kjønnsmessig balanse tilsvarende som for de statlige institusjonene, men ikke nærmere bestemmelser om organisering eller styrings- og ledelsesstruktur. Stortinget sluttet seg til departementets forslag med en presisering.

7.4 Styring og ledelse ved de høyere utdanningsinstitusjonene i dag

7.4.1 Gjeldende rett

Lov av 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler fastslår at styret er det øverste organet ved institusjonen og at alle beslutninger truffet av andre enn styret treffes etter delegasjon fra styret og på styrets ansvar. Loven fastsetter styrets oppgaver og sammensetning. Normalt skal det ha elleve medlemmer: styreleder, tre medlemmer valgt blant ansatte i undervisnings- og forskerstilling, ett medlem valgt blant de teknisk og administrativt ansatte, to medlemmer valgt blant studentene og fire eksterne medlemmer. Både styret selv – med kvalifisert flertall – og departementet – i særlige tilfeller – kan fastsette en annen styresammensetning. Adgangen for styret til selv å bestemme styresammensetningen kom inn ved

behandlingen av lovproposisjonen i Stortinget, der flertallet ønsket å «gi de statlige universiteter og høyskoler en forsterket valgfrihet i forhold til styringsstruktur med utgangspunkt i dagens hovedmodell med valgt rektor som styreleder».¹⁹ Kongen i statsråd kan avsette styret hvis det «ved sine disposisjoner bringer institusjonens videre virksomhet i fare».

Styret ledes normalt av en valgt rektor. Eksterne kandidater er valgbar. Ved valgt rektor skal institusjonen i tillegg ha en administrerende direktør som øverste leder for den samlede administrative virksomheten, med oppgaver og fullmakter fastsatt i loven. Styret kan vedta med kvalifisert flertall at rektor skal ansettes på åremål. Rektor er da leder for den samlede faglige og administrative virksomheten, og lovens bestemmelser om administrerende direktør bortfaller. Ansatt rektor er ikke medlem av styret, og departementet oppnevner i stedet ett av de eksterne medlemmene som styreleder. Rektor erstattes av et medlem valgt blant ansatte i undervisnings- og forskerstilling, slik at styrets sammensetning forblir uendret.

I henhold til lovens § 9–2, 2. ledd, fastsetter styret selv virksomhetens interne organisering på alle nivåer. Loven inneholder derfor ingen bestemmelser om styrings- og ledelsesstruktur eller rådsorganer på avdelings- og grunnenhetsnivå.²⁰

7.4.2 Hva gjør institusjonene?

De fleste institusjonene følger i dag lovens normalordning. Universitetet i Agder, Høgskolen i Vestfold samt Kunsthøgskolen i Oslo har valgt eksterne kandidater som rektor. Noen institusjoner – NTNU, Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo og seks høyskoler – har tilsatt rektor og ekstern styreleder, men normal styresammensetning.

På avdelings- og grunnenhetsnivå er det store variasjoner mellom og også internt ved institusjonene med hensyn til delt eller enhetlig ledelse, ansatte eller valgte ledere og om det finnes kollegiale organer. De fleste institusjonene har likevel valgt en modell med enhetlig ledelse og ansatte ledere. Universitetene i Agder, Bergen og Tromsø har delt ledelse på fakultetsnivå.²¹ Ved universitetene har det vært en klar tendens til sammenslåing

17. Ot.prp. nr. 79 (2003-2004) s. 69-76.

18. Innst. O. nr. 48 (2004-2005) s. 25.

19. Innst. O. nr. 48 (2004-2005).

20. Lov om universiteter og høyskoler § 9 og 10.

21. En fullstendig oversikt finnes på Universitets- og høyskolerådets hjemmesider. Se http://www.uhr.no/documents/Styringsform_web_1.pdf.

av enheter, mens bildet ved de andre institusjonstypene er mer varierende.²²

7.4.3 Evalueringen av Kvalitetsreformen

Evalueringen av Kvalitetsreformen har en egen delrapport om ledelse og styring på institusjonsnivå.²³ Rapporten viser at institusjonene uavhengig av intern styrings- og ledelsesstruktur opplever at de har fått større autonomi, og at spesielt rektorene mener at de har fått større handlingsrom. Styrene har fått større strategisk betydning og preges av mer strategisk tenkning. Rekkevidden av disse endringene er ifølge forfatterne ennå ikke fullt synlig. Samtidig peker de på at det kollegiale fellesskapet fortsatt er viktig selv om partsstyre og kollegiale ordninger formelt er svekket. Når det gjelder rektors rolle, hevdes det også at styrkingen av den faglige ledelsen motvirkes av at den i større grad har blitt administrativt orientert med vekt på å nå «produksjonsmålene» i finansieringssystemet.

I sluttrapporten fra evalueringen er resultatene oppsummert slik:

Det har blitt et økt fokus på strategiarbeid i styrene, og styrene er blitt mer beslutningskraftige og i stand til å foreta prioriteringer. Eksterne styrerepresentanter ser ut til å spille en aktiv og betydelig rolle i denne utviklingen. Institusjonenes ledere opplever økt handlingsrom etter reformen, og det utvikler seg tydeligere ansvarsforhold og en klarere ledelsesstruktur. Strategisk ledelse vurderes som viktigere enn faglig autoritet både blant lederne og blant de ansatte, selv om de ansatte legger mer vekt på faglig autoritet enn lederne gjør. Dette kan igjen knyttes til opplevelsen av at det er blitt større konkurranse om studenter, og om midler til både undervisning og forskning.

Utviklingen i retning av sterkere lederroller ved universiteter og høyskoler går sammen med en nedbygging av de formelle kollegiale organene. Dette er en utvikling som har pågått over lengre tid, men som er akselerert etter Kvalitetsreformen. At ledere ansettes i stedet for å velges er uttrykk for den samme dreiningen fra kollegiale til mer management-orienterte styringsformer. Kollegiale styrever og råd på alle nivåer er nedlagt eller endret fra beslutende til rådgivende organer.

Sett på bakgrunn av at kollegial og faglig basert ledelse samt ansattes demokrati står

sterkt i disse institusjonene, ser endringene så langt ut til å [ha] skapt mindre uro enn man kunne forvente. Mens lederne er delt i synet på valgt eller ansatt ledelse, foretrekker de ansatte klart at ledere skal være valgt. Men lederideene blant vitenskapelig ansatte synes å være i endring, med større verdsetting av strategisk lederskap. Et flertall av de ansatte ønsker valgt ledelse, men selv om et flertall av institusjonene har ansatte ledere under toppnivå, ser det ikke ut til å ha skapt generell misnøye og mistillit til ledere innenfor de nye strukturene. Her synes den faktiske nærheten til lederne å være viktigere.²⁴

7.5 Utvalgets vurderinger

Utvalget konstaterer at det i tidligere utredninger om høyere utdanning har vært ulike meninger og en rekke flertall og mindretall i spørsmål om styring og ledelse. Utvalget har derfor valgt å samle seg om noen overordnede forslag og å beskrive to alternativer på punkter der det har vært ulike oppfatninger blant medlemmene.

Styringsorganene og ledelsesstrukturen er ett av flere elementer som til sammen bestemmer styringen av høyere utdanning. Andre er graden av delegering fra departementet, finansierings-, insentiv- og rapporteringssystemer, akkreditering og kvalitetssikring osv. Styringsorganene og ledelsesstrukturen skal bidra til at

- institusjonen ledes av kompetente personer som har evne til å sikre høy kvalitet og god ressursutnyttelse i undervisning og forskning, godt arbeidsmiljø og god kommunikasjon innad og utad
- institusjonen kan utvikle en strategi for å møte de utfordringene den vil stå overfor i framtiden
- institusjonens ansatte og studenter sikres deltagelse og at ledelsen har legitimitet
- politiske myndigheter får trygghet for at institusjonen utvikler seg i tråd med nasjonale hensyn og prioriteringer

Det foreligger ingen undersøkelser som gir klare konklusjoner når det gjelder hvordan disse hensynene best kan forenes. Internasjonalt finnes det også en rekke ulike måter å organisere styringsorganene og ledelsesstrukturen ved høyere utdanningsinstitusjoner på, selv om den rådende trenden er å styrke den eksterne representasjonen i styringsorganene og ansette den øverste ledelsen.

22. Se Ivar Bleiklie, Hans-Erik Ringkjøb og Katarina Østergren, *Nytt regime i variert landskap: Ledelse og styring av universiteter og høyskoler etter Kvalitetsreformen* (Oslo: Norges forskningsråd, 2006), s. 53.

23. Se foregående note.

24. *Evalueringen av kvalitetsreformen – sluttrapport* (Oslo: Norges forskningsråd, 2007).

Argumentene for og imot internt vs. eksternt flertall, valgte vs. ansatte ledere og enhetlig vs. delt ledelse er godt kjent og har vært avveid gjentatte ganger gjennom de senere årene, jf. ovenfor.

Utvalget foreslår å lovfeste en styringsmodell med enhetlig ledelse og ekstern styreleder. Innenfor denne rammen bør institusjonene selv ha frihet til å bestemme de øvrige elementene i styrings- og ledelsesstrukturen. Utvalget har i den sammenheng lagt vekt på at det har gått relativt kort tid siden innføringen av Kvalitetsreformen med de nåværende lovbestemmelsene om styring og ledelse. Nasjonale myndigheters oppgave vil være å påse at den valgte styrings- og ledelsesstrukturen ved institusjonene ligger innenfor nasjonale og akseptable rammer.

7.5.1 Demokrati og legitimitet

I tidligere diskusjoner om styringsmodell har det gjentatte ganger vært framført argumenter knyttet til demokrati og legitimitet til støtte for internt styreflertall og valgte ledere. Etter overgangen til en modell med ansatte ledere på avdelings- og grunnenhetsnivå ved de fleste institusjonene har det også enkelte steder vært hevdet at dette fører til et demokratiunderskudd. På den annen side er det et klart funn i evalueringen av Kvalitetsreformen at de ansatte ved institusjonene svarer nokså likt på i hvilken grad de har mulighet til å påvirke utviklingen ved egen grunnenhet uavhengig av om lederen er valgt eller tilsatt.²⁵

Lovens bestemmelser om styresammensetning sikrer studenter og ansatte representasjon i styret uavhengig av hvordan det ellers er sammensatt.²⁶ Det er likevel et spørsmål om hensynet til legitimitet for *ledelsen* har vært godt nok ivaretatt. Som påpekt av bl.a. flertallet i Ryssdal-utvalget vil det være avgjørende for legitimiteten internt at prosedyrene for rekruttering i tilstrekkelig grad involverer studenter og ansatte. Dette gjelder ledere på alle nivåer, enten de velges eller ansettes, og er selvsagt spesielt viktig når det gjelder den øverste ledelsen.

Når det gjelder eksterne styremedlemmer, foreslås de som nevnt av styret, men oppnevnes av departementet på fritt grunnlag. I den grad departementet oppnevner andre personer enn styret har foreslått, vil deres legitimitet stå og falle med deres kvalifikasjoner. Legitimiteten internt ved institusjonen kan også henge sammen med hvilke prosedy-

rer som ligger til grunn for styrets forslag til departementet.

7.5.2 Delt eller enhetlig ledelse på institusjonsnivå

Som nevnt ovenfor foreslo departementet en obligatorisk modell med enhetlig ledelse på institusjonsnivå i Ot.prp. nr. 79 (2003–2004), i tråd med forslagene fra Mjøs-utvalget og flertallet i Ryssdal-utvalget. Forslaget ble imidlertid stoppet i Stortinget under henvisning til at det ville begrense institusjonenes valgfrihet. I stedet ble delt ledelse videreført som hovedmodell, men med anledning for institusjonene til å gjøre vedtak – med kvalifisert flertall i styret – om enhetlig ledelse med tilsatt rektor, jf. lovens § 9 og 10. Så langt har NTNU, Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo og seks statlige høyskoler benyttet seg av denne muligheten.

Argumentene for enhetlig ledelse har særlig vært knyttet til to forhold: 1) klare styringslinjer og 2) behovet for beslutningsdyktighet i en situasjon med økt autonomi og nye utfordringer for institusjonene som følge av globalisering og økt konkurranse. Delt ledelse kan føre til uklare styrings- og rapporteringslinjer både internt og i forhold til departementet som overordnet myndighet. På den annen side gir det rektorrollen et klarere faglig ansvar og bidrar til at den ikke drukner i administrative oppgaver og beslutninger. Det er også mulig at det gjør det lettere å rekruttere administrative ledere på et høyt nivå.

Utvalget mener likevel at kravene som stilles til ledelse av universiteter og høyskoler som moderne kunnskapsorganisasjoner med store utfordringer og krav til omstilling, tilsier en styringsmodell der rektor er øverste leder av både den faglige og den administrative delen av virksomheten. En slik modell betoner viktigheten av den faglige ledelsen, tydeliggjør rektors ansvar for den samlede virksomheten, skaper klarere styringslinjer internt og bidrar til å klargjøre styringslinjen mellom departement og institusjon. Kravene til en sterk og handlekraftig ledelse øker med kompleksiteten i organisasjonen; med andre ord forsterkes disse argumentene hvis de høyere utdanningsinstitusjonene samles i større enheter.

Utvalget foreslår derfor å lovfeste enhetlig ledelse som styringsmodell ved de statlige universitetene og høyskolene, og som en konsekvens av dette å avskaffe lovens bestemmelser om administrerende direktør. Dette er ikke til hinder for at behovet for et profesjonelt administrativt apparat for å støtte opp om den faglige virksomheten minst

25. Bleiklie m.fl. s. 32-33.

26. Dette gjelder også ved private høyskoler.

like stort som tidligere. Utvalget mener imidlertid at det bør overlates til styret ved den enkelte institusjon å bestemme hvordan dette organiseres.

Dagens lovbestemmelser innebærer et maktfordelingsprinsipp der direktøren gis visse prerogativer i loven som daglig leder. Utvalget mener at behovet for en viss maktfordeling og for å tilføre supplerende kompetanse kan ivaretas på andre måter, jf. videre drøfting nedenfor. Utvalget vil i den sammenheng også vise til at det blir stadig vanligere at institusjonene styres av et rektorat, der rektor er den ubestridte leder, men støttes av en ledergruppe med klart definerte oppgaver. I likhet med rektor kan de andre medlemmene av rektoratet være valgt eller ansatte.

7.5.3 Valgt eller ansatt rektor

Utvalget viser til at et flertall av høringsinstansene til dagens lov om universiteter og høyskoler mente at institusjonene selv må bestemme om rektor skal være valgt eller ansatt. Utvalget slutter seg til dette. I stedet for dagens lovbestemmelser med en hovedmodell og en unntaksmodell bør derfor valgt og ansatt rektor sidestilles i loven.

Valg av rektor gir rektorrollen legitimitet. Valg skaper også en situasjon der ulike kandidater må stå fram med et program for hvordan hun/han ønsker at institusjonen skal utvikle seg. På den annen side kan en valgt rektor bli mindre handlekraftig og ha vansker med å fatte avgjørelser som møter motstand. Når styret er institusjonens øverste organ og rektor har sin fullmakt fra velgerne, kan det dessuten skape en uklar situasjon med hensyn til grunnlaget for rektors autoritet.

De nåværende bestemmelsene i lov om universiteter og høyskoler gir ikke anledning til å ha en valgt rektor som både faglig og administrativ leder. Hvis institusjonen ønsker enhetlig ledelse, må den velge en modell med ansatt rektor og ekstern styreleder. Utvalget har vanskelig for å se begrunnelsen for dette. Utvalget viser til at tunge høringsinstanser som Universitetet i Oslo i høringen av loven åpnet for at enhetlig ledelse også kan gjennomføres med valgt rektor, og at dette også var departementets opprinnelige forslag. Utvalget mener at uklarhet når det gjelder grunnlaget for rektors autoritet (jf. over), ikke er et tungt nok argument for at institusjonene ikke skal kunne velge enhetlig ledelse med valgt rektor. Utvalget mener altså at enhetlig ledelse kan gjennomføres med både valgt og ansatt rektor.

7.5.4 Prosedyrer for utvelgelse

Uavhengig av om rektor velges eller ansettes, er det nødvendig med prosedyrer som både gir legitimitet gjennom involvering av ansatte og studenter og sikrer godt kvalifiserte kandidater. Ved valg av rektor bør kandidatene nomineres av en komité der de ansatte og studentene er representert, eventuelt også andre. Komiteen bør aktivt søke etter kandidater. Ved ansettelse bør det på tilsvarende måte være en søkekomité som både søker etter kandidater og deretter vurderer dem. I begge tilfellene bør det oppnevnes en komité også når rektor søker gjenvalg eller forlengelse av tilsettingen for en ny periode.

Bruk av nominasjons- og søkekomiteer er en utbredt praksis i USA og andre land. Det settes ofte i verk et stort apparat for å innhente søknader og/eller forslag på kandidater, men samtidig slik at de ansatte og studentene deltar på alle trinn i prosessen. Søkekomiteene ledes gjerne av styreleder eller et annet medlem av styret. Alumni (tidligere studenter) er ofte representert. I noen tilfeller oppnevnes det også egne rådgivende komiteer, bestående av faglig ansatte eller med en bredere sammensetning, som gir søkekomiteen vurderinger av kandidatene før den legger fram sin tilråding for styret. I tillegg er det vanlig med bruk av hodejegerfirmaer.²⁷

En ordning med søkekomité eller nominasjonskomité – begge med bred representasjon av ansatte og studenter – vil bidra til at forskjellen mellom ansettelse og valg blir mindre. Dagens lov gir styret ved universitetet eller høyskolen myndighet til å fastsette nærmere regler om valget når rektor velges, og til å foreta utlysning og ansettelse og bestemme prosedyrene når rektor ansettes. Utvalget vil foreslå at det presiseres i loven at institusjonene ved valg eller ansettelse må bruke henholdsvis nominasjonskomité eller søkekomité med representasjon fra ansatte og studenter.

7.5.5 Rektor som styremedlem og styreleder

Dagens lovbestemmelser tillater ikke at en ansatt rektor er medlem av styret. Begrunnelsen er sannsynligvis hentent fra den vanlige modellen i næringslivet, der bedriftens/konsernets direktør ikke er medlem av styret, men innstiller overfor styret. Utvalget mener imidlertid at universiteter og høyskoler er en annen type institusjoner som

27. Se for eksempel

<http://www.albany.edu/presidentialsearch/guidelines.shtml>

<http://pr.tennessee.edu/presidentialsearch/>

gjørne kan ha en styringsordning som avviker fra det som ellers er vanlig. Utvalget viser til ordningen i Sverige, der alle de høyere utdanningsinstitusjonene har ansatt rektor.²⁸ Rektor er her medlem av styret *ex officio*, og kan også være styreleder. At rektor er medlem av styret, bidrar etter utvalgets oppfatning til å gi institusjonene en sterk og handlekraftig ledelse. Utvalget mener at en ansatt rektor bør være medlem av styret også ved universiteter og høyskoler i Norge. Med andre ord bør rektor være medlem av styret uavhengig av om han eller hun velges eller ansettes. Dette vil innebære en endring i forhold til dagens lov, der en ansatt rektor ikke er styremedlem, men er sekretær for styret.

Utvalget har videre vurdert spørsmålet om en rektor som er institusjonens øverste faglige og administrative leder, også bør være styreleder. Et argument for dette kan være at det vil skape en tydelig lederrolle og understreke rektors ansvar som institusjonens øverste leder. Samtidig vil det gi en klar styringslinje fra departement til institusjon. Utvalget har imidlertid lagt vekt på at kombinasjonen av enhetlig ledelse og rektor som styreleder skaper en situasjon der det ikke i tilstrekkelig grad finnes roller som balanserer hverandre. Det er tidligere pekt på at modellen med rektor som styreleder kan føre til en uheldig dobbeltrolle der rektor i hvert fall på noen områder henholdsvis rapporterer til og fører tilsyn med seg selv. En ekstern styreleder vil både kunne balansere og være en støttespiller for rektor. At rektor er styremedlem, vil bidra til å sikre nødvendig innflytelse selv om han eller hun ikke leder styret. På bakgrunn av dette går utvalget inn for å lovfeste at styret skal ledes av ett av de eksterne medlemmene.

7.5.6 Styrets sammensetning

Argumentene for internt styreflertall har primært vært knyttet til faglig kompetanse og legitimitet blant ansatte og studenter ved institusjonen. Videre har det vært lagt vekt på at ingen enkeltgruppering med dagens sammensetning har flertall alene, slik at de ulike gruppene i styret må samarbeide om den overordnede styringen og utformingen av strategi for institusjonen.

De som har gått inn for eksternt styreflertall, har på sin side lagt vekt på å unngå at styret blir en arena for interne interessekonflikter der ulike grupper står mot hverandre, og på at et eksternt flertall legger bedre til rette for et overordnet stra-

tegisk blikk på institusjonen og evne til prioritering og beslutninger.

Som beskrevet har det også vært ulike synspunkter på de eksterne styremedlemmenes rolle; noen har sett dem som representanter for departementet som institusjonseier, andre som samfunnsrepresentanter som er der for å tilføre styret en bredere kompetanse. Utvalget har lagt vekt på den sistnevnte funksjonen.

Utvalget mener at styrene ved universiteter og høyskoler i dag har en hensiktsmessig størrelse, og at denne ikke bør øke, heller ikke med større institusjoner. Utvalget vil videre peke på det positive bidraget som de eksterne medlemmene tilfører styret i form av en bredere kompetanse. De eksterne medlemmene kan komme fra nærings-, arbeids- eller kulturlivet, men også fra andre universiteter og høyskoler eller forskningsinstitutter.

Utvalget viser til at et flertall i Kommunal- og forvaltningskomiteen ved behandlingen av St.meld. nr. 12 (2006–2007) *Regionale fortrinn – regional framtid* uttalte at de nye regionene i framtiden bør oppnevne to av de eksterne representantene i styrene for statlige høyskoler.²⁹ Utvalget vil understreke betydningen av et samlet nasjonalt perspektiv på høyere utdanning og forskning. Som en konsekvens av dette mener utvalget at de eksterne styremedlemmene ved universiteter og høyskoler fortsatt bør oppnevnes av departementet på fritt grunnlag etter forslag fra styret, med unntak for Samisk høgskole og kunsthøgskolene så lenge disse videreføres som selvstendige institusjoner.

Utvalget er delt i synet på styrets sammensetning. Noen medlemmer mener at universitetene og høyskolene er best tjent med eksternt styreflertall. Andre medlemmer viser til at dagens ordning der ingen enkeltgruppering alene har flertall i styret, fungerer godt, og ønsker å beholde denne.

Et samlet utvalg mener at loven bør overlate til institusjonene selv å velge mellom to alternativer for styresammensetning, ett der ingen enkeltgruppering har flertall, tilsvarende dagens hovedmodell, og ett med eksternt styreflertall. Med en størrelse på elleve medlemmer medfører det første alternativet en videreføring av dagens normalordning, mens sammensetningen med eksternt flertall vil være seks eksterne medlemmer, to medlemmer valgt blant ansatte i undervisnings- og/eller forskerstilling (eventuelt inkludert ansatt rektor), en valgt blant ansatte i teknisk/administrative stillinger og to valgt blant studentene. Utvalget viser til at Stortinget har understreket institusjonenes

28. Rektor utnevnes av regjeringen etter forslag fra styret ved institusjonen. Ansatte og studenter skal høres i prosessen.

29. Innst. S. nr. 166 (2006-2007).

frihet til selv å bestemme styringsstruktur og dermed antall medlemmer i styret, men mener det er viktig at styrene ikke blir for store. Utvalget forutsetter at lovens bestemmelser om representasjon av ansatte og studenter og om kjønnsmessig balanse vil gjelde uavhengig av styresammensetning.

7.5.7 Organisering, styring og ledelse på avdelings- og grunnenhetsnivå

I dag bestemmer universitetene og høyskolene selv sin interne organisering og styrings- og ledelsesstrukturen på avdelings- og grunnenhetsnivå. Hjemmelen finnes i lovens § 9–2, 2. ledd: «Styret selv fastsetter virksomhetens interne organisering på alle nivåer.» De fleste institusjonene har valgt en modell med tilsatte ledere og enhetlig ledelse, med eller uten kollegiale organer i tillegg. Det er imidlertid stor variasjon mellom og også internt ved institusjonene.

Utvalget mener at institusjonene gjennom sine styrer selv skal kunne bestemme hvordan styringsorganene og ledelsen på avdelings- og grunnenhetsnivå skal være organisert, slik det også er i dag. Det vil imidlertid gi ryddigere forhold hvis én organisasjonsform som hovedregel gjennomføres på samme nivå ved samme institusjon.

Ved overgang til en modell med større institusjoner vil institusjonene møte store utfordringer når det gjelder beslutningsdyktighet og gjennomføringskraft, ikke bare på institusjonsnivå, men også ved enhetene som inngår. Utvalget legger til grunn at dersom en slik reform skal nå sine mål, må institusjonene utforme avdelingsnivået slik at likeartede virksomheter og utdanningstilbud på ulike steder organiseres i samme avdeling, og videre at departementet må se til at dette skjer. Utvalget mener det bør være organer på avdelingsnivå med representasjon av studenter, ansatte og eksterne medlemmer som et supplement til en sentral styringslinje, men ønsker ikke å lovfeste dette.

7.5.8 Styring og ledelse ved framtidige sammenslåtte institusjoner

En framtidig organisering av universitets- og høyskolesektoren i større enheter aktualiserer spørsmålene om styring og ledelse. De nye institusjonene vil være mer komplekse enn dagens universiteter og høyskoler. De vil ha til dels langt flere ansatte og studenter, omfatte større geografiske områder og være mer heterogene når det gjelder fagsammensetning, forskningskompetanse og fag-

lige kulturer. De vil samtidig være institusjoner der det generelt blir større avstand mellom studenter og ansatte og den øverste ledelsen. Dette vil medføre utfordringer med hensyn til både styring, deltagelse og legitimitet.

Utvalget har lagt til grunn at styrene for de enhetene som inngår i slike sammenslåtte institusjoner, skal avvikles og erstattes av et felles styre. Det skal heller ikke være egne styringsorganer for studiestedene som tilhører de nåværende institusjonene. Opprettelse av et nytt styringsnivå skal altså ikke komme som et ekstra nivå over eksisterende organer, da dette vil føre til unødige byråkratisering. For øvrig vil utvalget understreke det som er sagt tidligere om behovet for sterke styrings- og ledelsesstrukturer som endringsagenter for en slik reform.

7.6 Utvalgets forslag

Utvalget mener at kravene som stilles til ledelse av moderne universiteter og høyskoler, uavhengig av framtidig organisering av sektoren, tilsier en styringsmodell der rektor er øverste leder av både den faglige og den administrative delen av virksomheten. Utvalget foreslår derfor å lovfeste enhetlig ledelse som styringsmodell ved institusjonene. Utvalget mener at enhetlig ledelse kan gjennomføres både med valgt og ansatt rektor.

Utvalget foreslår videre å sidestille valgt og ansatt rektor i loven til erstatning for dagens bestemmelser med en hovedmodell og en unntaksmodell. Uavhengig av om rektor ansettes eller velges, er det viktig at prosessen involverer ansatte og studenter på en måte som gir legitimitet og sikrer kandidater med tilstrekkelige kvalifikasjoner. Utvalget foreslår derfor å lovfeste bruk av nominasjonskomité eller søkekomité.

Utvalget foreslår at rektor er medlem av styret uavhengig av om han/hun er ansatt eller valgt, og at det lovfestes at styret skal ledes av ett av de eksterne medlemmene.

Utvalget mener at styret ved universiteter og høyskoler ikke bør ha mer enn elleve medlemmer, heller ikke ved sammenslåing til større institusjoner. Utvalget foreslår at institusjonene selv kan velge mellom to likestilte alternativer for styresammensetning, der det ene innebærer videreføring av dagens modell der ingen enkeltgruppering har flertall alene, og det andre at antall eksterne medlemmer økes slik at styret får eksternt flertall. Med en størrelse på elleve medlemmer gir dette følgende sammensetning:

- *Alternativ 1.* Styret har elleve medlemmer, hvorav fire valgt blant ansatte i undervisnings- og/eller forskerstilling (eventuelt inkludert eksternt valgt eller ansatt rektor), ett medlem valgt blant de teknisk og administrativt ansatte, to medlemmer valgt blant studentene og fire eksterne medlemmer.
- *Alternativ 2.* Styret har elleve medlemmer, hvorav to valgt blant ansatte i undervisnings- og/eller forskerstilling (eventuelt inkludert eksternt valgt eller ansatt rektor), ett medlem valgt blant de teknisk og administrativt ansatte, to medlemmer valgt blant studentene og seks eksterne medlemmer.

Utvalget viser til at Stortinget har understreket institusjonenes frihet til selv å bestemme styringsstruktur og dermed antall medlemmer i styret,

men mener det er viktig at styrene ikke blir for store. Utvalget forutsetter at lovens bestemmelser om representasjon av ansatte og studenter og om kjønnsmessig balanse vil gjelde uavhengig av styreresammensetning.

Utvalget mener at institusjonene gjennom sine styrever selv skal kunne bestemme hvordan styringsorganene og ledelsen på avdelings- og grunnehetsnivå skal være organisert, slik det også er i dag.

Ved en framtidig organisering av sektoren i større enheter foreslår utvalget at styrene for de institusjonene som inngår i slike sammenslåtte enheter, skal avvikles og erstattes av et felles styre. Det skal heller ikke være egne styringsorganer for de ulike studiestedene. Opprettelse av et nytt styringsnivå skal altså ikke komme som et ekstra nivå over eksisterende organer.

Kapittel 8

Kriterier for akkreditering som universitet

8.1 Bakgrunn

Forståelsen av universitetsbegrepet i Norge har vært knyttet til forestillingen om et breddeuniversitet som omfatter de fleste klassiske universitetsdisipliner, som humaniora, teologi, matematisk-naturvitenskapelige fag, medisin, jus og etter hvert også samfunnsvitenskap. Etter hvert ble den influert av den klassiske humboldtske universitetsideen, som la vekt på forskningens frihet, en tett kobling mellom forskning og undervisning og universitetets faglige autonomi. Dannelsesaspektet sto sentralt i denne ideen, mens forskningens og undervisningens umiddelbare praktiske nytte ikke sto sentralt.

Da Universitetet i Oslo ble etablert i 1811, var det imidlertid i første omgang universitetets praktiske nytte som profesjons- og embetsmannsskole som var sentral, og dets autonomi i forhold til Stortinget og regjeringen var sterkt begrenset gjennom at Stortinget tok stilling til for eksempel opprettelse av enkeltprofessorater. Opprettelsen av NTH i 1910 hadde naturlig nok sin bakgrunn i et ønske om at høyskolen skulle ha praktisk og økonomisk betydning for nasjonen, og de senere universitetsetableringene i Bergen i 1946 og Tromsø i 1968 skapte universiteter som manglet flere av de klassiske breddeuniversitetets fakulteter. Men alle universitetene var breddeuniversiteter som forente forskning og forskerutdanning på høyeste nivå med utdanning på de lavere nivåene, og hadde et tilnærmet monopol på dette. Dette var også det som avgrenset universitetet fra andre institusjoner. De vitenskapelige høyskolene drev også forskning og forskerutdanning, men var mer spesialiserte.

Da distriktshøyskolene ble opprettet fra slutten av 1960-tallet, la de og deres ansatte raskt vekt på å utvikle seg som forskningsinstitusjoner. Universitetenes tilnærmede monopol på forskning ble gradvis brutt ned, selv om de fortsatt var dominerende i forhold til høyskolene på dette feltet. Distriktshøyskolenes rolle som del av forskningssystemet ble formelt fastslått for første gang gjennom behandlingen av St.meld. nr. 35 (1975–76) *Om forskningens organisering og finansiering*, men med en betoning av at forskningen skulle ha et anvendt og

regionalt siktemål og dermed være et supplement til grunnforskningen ved universitetene.¹ Senere har skillelinjene mellom universitets- og høyskolesektoren gradvis blitt visket ut, jf. kapittel 5.1.

I de få årene som er gått etter Kvalitetsreformen, har Norge fått tre nye universiteter: Universitetet i Stavanger, Universitetet for miljø- og biovitenskap (tidligere Norges landbrukshøgskole) og Universitetet i Agder. De to førstnevnte ble formelt etablert 1. januar 2005 og Universitetet i Agder 1. september 2007. Høgskolen i Bodø arbeider med sikte på å sende sin universitetssøknad så snart som mulig. En rekke andre høyskoler arbeider med tilsvarende planer, enten alene eller i samarbeid med andre.

Allerede i 1962 ble det nedsatt en universitetskomité i Stavanger, og fire år senere avsatte kommunen et område på 1200 dekar på Ullandhaug og døpte det «Universitetsområdet». Etter at Stavanger tapte kampen mot Tromsø om å få Norges fjerde universitet, ble det i stedet bygd opp et høyskolesenter på området med basis i Rogaland distriktshøgskole, som ble etablert i 1969. I 1985 fikk senteret sivilingeniørutdanning.² Fart i universitetsplanene ble det imidlertid først etter at statsråd Jon Lilletun ga de statlige høyskolene anledning til å søke om å tilby egne doktorgrader i 1998.

I lov om universiteter og høyskoler av 12. mai 1995 var hver institusjon nevnt ved navn under kategoriene universitet, vitenskapelig høyskole og statlig høyskole. Det vil si at det krevdes lovendring hvis en institusjon skulle endre status. Det var heller ikke fastsatt noen kriterier eller prosedyrer for kategoriendring. Privathøyskoleloven ga på det tidspunktet ikke mulighet for institusjonsakkreditering, bare enkeltvis godkjenning av studietilbud.

Mot slutten av 1990-tallet arbeidet likevel flere høyskoler åpent med sikte på å bli universitet, og de utdanningspolitiske konsekvensene ble livlig diskutert. Norgesnettrådet, som var departementets rådgivende organ i utdanningspolitiske spør-

1. Se Hernes-utvalgets innstilling NOU 1988:28 *Med viten og vilje* s. 107-08.

2. To år tidligere hadde Stortinget fattet vedtak om etablering av siviløkonomutdanning i Bodø.

mål, foreslo i 1999 at alle høyere utdanningsinstitusjoner som ønsket det, burde få kalle seg universitet. Det samme synspunktet ble hevdet av ledende debattanter som lederne for Det norske universitetsråd og Det norske høyskolerådet, som da var i ferd med å slå seg sammen.³ Også Høgskolerådet som organisasjon støttet forslaget. Argumentasjonen var at dette ville fremme mangfold ved at høyskolene ikke trengte å etterligne universitetene for å kunne bruke navnet, at institusjonene dermed kunne fortsette å utvikle seg på egne premisser, og at en slik kunne unngå ønsket akademisk drift.

Mjøs-utvalget foreslo i stedet en ordning med institusjonsakkreditering etter fastsatte standarder og kriterier, der institusjonene kunne kvalifisere seg for opprykk til en høyere kategori etter en konkret kvalitetsvurdering. Etter forslag fra Norgesnettrådet var privathøgskoleloven allerede under revisjon med sikte på mulighet for institusjonsakkreditering etter gitte kriterier, og utvalgets forslag kan ses i forlengelsen av dette. Kritikere av forslaget pekte på internasjonale erfaringer som viste at et opprykkssystem ville føre til økt akademisk drift og dermed mindre mangfold. Muligheten for negative konsekvenser for viktige yrkesutdanninger med lav akademisk status ble også trukket fram. Tilhengerne hevdet at forslaget ville føre til en kvalitetsheving i sektoren ved at institusjonene ville løfte seg mot nye mål.

I St.meld. nr. 27 (2000–2001) valgte Stoltenberg I-regjeringen en mellomløsning der det bare skulle kreves doktorgradsrett på ett fagområde for å kunne kalle seg universitet. Til gjengjeld skulle det opprettholdes et skille mellom de fire eksisterende universitetene og nye universiteter, der de førstnevnte skulle «ha en særstilling når det gjelder midler til grunnforskning».⁴ Ved Stortingets behandling av meldingen ble imidlertid Mjøs-utvalgets forslag vedtatt.

8.2 Lovgrunnlag

Lov om universiteter og høyskoler § 1–2 deler inn de høyere utdanningsinstitusjonene i tre kategorier: universitet, vitenskapelig høyskole og høyskole. I tråd med Mjøs-utvalgets forslag åpner loven for at en institusjon kan endre kategori på grunnlag av en faglig vurdering fra Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen, NOKUT. Beslut-

ningen om endring av institusjonskategori tas av Kongen. Departementet kan ikke overprøve NOKUTs faglige vurdering, men kan foreta politiske vurderinger i tillegg i tilfeller der NOKUT har gitt en positiv anbefaling.

Det viktigste formelle skillet mellom universiteter og andre høyere utdanningsinstitusjoner er at universitetene har større faglig frihet ved at de fritt kan etablere og nedlegge studietilbud på alle nivåer, inklusive doktorgradsstudier. For øvrig er institusjonene underlagt de samme lovbestemmelsene. Mens loven tidligere ga universitetene og de vitenskapelige høyskolene et særskilt ansvar for grunnforskning og forskerutdanning, gir dagens lov alle institusjoner med doktorgradsrett et slikt ansvar. Med andre ord definerer ikke loven lenger noen arbeidsdeling mellom universitetene og høyskolene når det gjelder grunnforskning, og etter hvert som høyskolene får flere doktorgrader, får de også ansvar for grunnforskning på stadig flere områder.

Kravene for å bli akkreditert som universitet er fastsatt i forskrift fra departementet til NOKUT:

- a) Institusjonens primærvirksomhet skal være høyere utdanning, forskning og faglig eller kunstnerisk utviklingsarbeid samt formidling. Institusjonens organisering og infrastruktur skal være tilpasset virksomheten.
- b) Institusjonen skal ha stabil forsknings- og faglig eller kunstnerisk utviklingsvirksomhet av høy kvalitet relatert til sine fagområder.
- c) Institusjonen skal ha ansatte i undervisnings- og forskerstilling på de fagområder som inngår i studiene.
- d) Institusjonen skal ha akkreditering for minst fem studietilbud av minst fem års varighet, samlet eller som integrerte studieløp, som gir selvstendig rett til å tildele høyere grad, samt lavere grads utdanninger innenfor flere fagområder. Institusjonen skal ha uteksaminert kandidater på lavere og høyere grads nivå på de fleste av disse fagområdene.
- e) Institusjonen skal ha en stabil forskerutdanning og selvstendig rett til å tildele doktorgrad på minst fire fagområder. To av disse skal være sentrale i forhold til regionale virksomheters verdiskapning, samtidig som fagområdene har nasjonal betydning. Den ene av de fire doktorgradene kan utgjøres av stipendprogram for kunstnerisk utviklingsarbeid som institusjonen har fått akkreditering for.
- f) Institusjonen skal være tilknyttet nasjonale og internasjonale nettverk innenfor høyere utdanning, forskning og faglig eller kunstnerisk utviklingsarbeid, og skal delta i det nasjonale sam-

3. Se for eksempel Kari Blom og Tove Bull, «Einskap og mangfold», *Dagbladet* 17.11.99 (<http://www.dagbladet.no/kultur/1999/11/17/183469.html>).

4. St.meld. nr. 27 (2000–2001) s. 46.

- arbeidet som gjelder forskerutdanning og eventuelt tilsvarende kunstnerisk stipendprogram.
- g) Institusjonen skal ha et tilfredsstillende fagbibliotek.⁵

NOKUT fastsetter utfyllende kriterier i egen forskrift.⁶ Det har særlig vært diskusjon om hva det betyr å ha stabil forskerutdanning, jf. punkt e, med sterkt påtrykk fra søkerinstitusjonene for å unngå at tolkningen ble gjort for streng. I NOKUTs første forskrift fra 2003 var definisjonen at «Institusjonen har stabil forskerutdanning når den har utdannet kandidater på minst to fagområder og på minst to andre områder har igangsatt organisert forskerutdanning». I den reviderte forskriften heter det at institusjonen «skal ha jevnlig opptak av studenter og ha uteksaminert kandidater». Det har vært stilt spørsmål ved om disse formuleringene er egnet til å sikre at fagmiljøet som tilbyr doktorgradsutdanningen, er robust og sterkt nok, eller om det er fare for at det etableres et fragmentert og kostbart nett av forskerutdanninger som blir smale og sårbare, og som ikke gir stipendiatene et så bredt fagmiljø som ønskelig.

8.3 Internasjonal utvikling

Internasjonalt har universitetsbegrepet vært i endring de senere årene. Mens det tidligere hovedsakelig betegnet klassiske breddeuniversiteter etter den humboldtske modellen, favner det nå et vidt spekter av svært ulike institusjoner, mange av dem smale og spesialiserte. Et økende antall opererer over landegrensene, noen av dem basert helt eller delvis på bruk av IKT, og begrepet omfatter også institusjoner som mangler de karakteristika som vanligvis assosieres med betegnelsen «universitet» i Norge.

I USA omfattet universitetsbegrepet fra tidlig av både sterkt forskningspregede og mindre forskningspregede høyere utdanninger. Mange av utdanningene som fram til etableringen av Universitetet i Stavanger bare fantes ved høyskoler i Norge, gis ved universiteter i USA og i flere andre land (sosialarbeiderutdanning, sykepleierutdanning, journalistutdanning osv.). I Storbritannia fikk alle høyskolene (polytechnics) rett til å bruke uni-

versitetsbetegnelsen i 1992. Betegnelsen omfatter i dag også institusjoner som i mindre grad driver forskning, inkludert noen som ikke har rett til å tildele doktorgrad. Når det gjelder de nordiske landene, åpnet Sverige i 1997 for at høyskolene kunne bli universitet, og fire høyskoler er blitt universiteter. Ytterligere fem har søkt, men regjeringen har så langt stilt søknadene i bero av økonomiske grunner.⁷ Finland har 20 universiteter, og mange av de norske høyskolenes profesjonsutdanninger tilbys av disse. Finland har ellers et binært institusjonssystem der yrkeshøyskolene i utgangspunktet ikke var ment å drive forskning. I Danmark er det meste av universitetsutdanningen nylig samlet i et fåtall «superuniversiteter», mens det finnes en klart atskilt høyskolesektor, der det også er iverksatt en fusjonsprosess.

Utviklingen kan også illustreres ved den diskusjonen som i øyeblikket føres i den europeiske universitetsorganisasjonen EUA (European University Association) om kriteriene for medlemskap. Organisasjonen legger vekt på at universitetenes ulike roller i det moderne kunnskapssamfunnet må ivaretas gjennom institusjonelt mangfold, der den enkelte institusjon får anledning til å utvikle sin egen identitet og profil.⁸ Dette aktualiserer spørsmålet om hvordan universitetsbegrepet skal defineres. Et aspekt av diskusjonen er selvsagt også EUAs ønske om fortsatt å være en sterk aktør med mange medlemmer og ikke definere ut institusjoner på en måte som gjør at det oppstår behov for konkurrerende organisasjoner.

I EUAs vedtekter er rett til å gi doktorgradsutdanning det avgjørende kriteriet for medlemskap for institusjoner (nasjonale rektorkonferanser er også medlemmer). Det er tilstrekkelig med doktorgradsrett på ett område; i tillegg må institusjonen ha tildelt minst én doktorgrad hvert år de siste tre årene. Imidlertid er det påpekt at et slikt kriterium stenger ute institusjoner som kan ha vel så høy kvalitet både i utdanning og forskning som enkelte institusjoner som tilfredsstillt kravet om doktorgrad, og at det er utilstrekkelig i forhold til visjonen om et system for høyere utdanning med stort mangfold. Andre kriterier blir derfor vurdert. Samtidig har det kommet advarsler mot å utvanne universitetsbegrepet ved å svekke kravet til doktorgradsutdanning, og om at de beste universite-

5. Forskrift om akkreditering, evaluering og godkjenning etter lov om universiteter og høyskoler. Fastsatt av Utdannings- og forskningsdepartementet 8. september 2005.

6. Forskrift om standarder og kriterier for akkreditering av studier og kriterier for akkreditering av institusjoner i norsk høyere utdanning. Fastsatt av Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) 25.01.2006.

7. SOU 2007:81 *Resurser for kvalitet* s. 153-55.

8. Se for eksempel dokumentet «A vision and strategy for Europe's universities and the European University Association», som finnes på http://www.eua.be/eua/jsp/en/upload/EUA_Statement_Vision_120306.1144394825296.pdf.

tene da kan finne EUA uinteressant som interesseorganisasjon og trekke seg ut.

Et annet initiativ som illustrerer den samme utviklingen er forslaget om å utarbeide en typologi for de høyere utdanningsinstitusjonene i Europa etter mønster av Carnegie-klassifiseringen i USA. I første omgang er det igangsatt et forskningsprosjekt for å undersøke verdien av en slik typologi. Utgangspunktet er at mangfoldet av institusjoner er større enn det som fanges opp av tradisjonelle kategorier, og at utviklingen antas å gå i retning av ytterligere differensiering. Det er et uttalt formål å bidra til større mangfold gjennom å utvikle et bredere spektrum av parametere som institusjonene kan måles etter. Derimot er det ikke hensikten å rangere institusjonene, selv om det lett kan bli et utilsikket resultat. NTNU deltar i prosjektet fra norsk side.

Disse debattene understreker at universitetsbegrepet internasjonalt ikke lenger bare omfatter tradisjonelle breddeuniversiteter med et betydelig omfang av grunnforskning, men institusjoner som i varierende grad driver forskning og tilbyr forskerutdanning. Med etableringen av de tre nye universitetene er dette tilfellet også i Norge.

8.4 Utvalgets vurderinger

Utvalget legger til grunn at universitetsbegrepet internasjonalt brukes om en rekke ulike institusjoner innenfor høyere utdanning, og at de norske kriteriene for akkreditering av universiteter representerer en særnorsk definisjon. Da den reviderte loven om universiteter og høyskoler ble vedtatt av Stortinget i 2002, valgte Norge en universitetsdefinisjon som ikke finnes i noe annet land – at en institusjon i høyere utdanning som har fem mastergrader og fire doktorgradsutdanninger, kan akkrediteres som universitet. Det er vanskelig å finne igjen argumentene for at akkurat dette antallet ble valgt, også i Mjøs-utvalgets innstilling, som vedtaket bygde på. Generelt var det begrunnet med et ønske om å åpne for nye universiteter med et smale faglig utgangspunkt enn de eksisterende, samtidig som det ble ansett som nødvendig med en viss bredde, blant annet i forhold til muligheten for utvikling av forskning og læring i en interdisiplinær sammenheng. Dette må også ses i lys av at Mjøs-utvalget ønsket å beholde kategorien vitenskapelig høyskole og stille de samme kravene til denne med unntak av kravet om bredde. Utvalget understreket at det ikke var ønskelig med kopier av de eksisterende universitetene, altså flere breddeuniversiteter.⁹

I sin innstilling om Kvalitetsreformen gjentok stortingskomiteen tidligere forutsetninger om arbeidsdeling mellom de ulike institusjonstypene:

Komiteen meiner det bør vere ei arbeidsdeling mellom høgskular og universitet. Målet er ikkje ein situasjon der institusjonane blir mest muleg lik kvarandre, men heller ikkje eit fastlåst system der institusjonane ikkje får utvikle seg. Komiteen strekar under at forskning går føre seg både ved høgskular og universitet, men at universiteta framleis bør ha ei spesiell rolle ved at dei representerer ei breidde i forskingsverksemda og har sterke forskingsmiljø i alle fag dei tilbyr.¹⁰

Utviklingen etter reformen har imidlertid vist at kombinasjonen av økt institusjonell autonomi og mulighet for universitetsakkreditering ikke i tilstrekkelig grad fører til en ønskelig arbeidsdeling og spesialisering, men heller til økende konvergens og spredning av ressursene på master- og doktorgradsnivå. Det gjør det aktuelt å vurdere på nytt om de gjeldende kriteriene for akkreditering som universitet er hensiktsmessige.

Som påpekt ovenfor har en rekke høyskoler satt seg som mål å bli universitet eller utreder om de skal gjøre det. Denne utviklingen har vært raskere og sterkere enn mange hadde regnet med. Mange grunner kan gjøre det rasjonelt å ønske å bli universitet sett fra høyskolenes synsvinkel:

- De møter ofte sterke forventninger fra det lokale næringslivet og myndighetene om hva universitetsstatus kan bety for regional utvikling, og dette har i flere tilfeller resultert i fonds og ressurser til kompetanseutvikling og studietilbud.
- De ønsker seg de økte fullmaktene til master- og doktorgradsetablering som universitetsakkreditering vil gi.
- Faglige interesser og ambisjoner hos de vitenskapelige ansatte fører til akademisk drift.
- Universitetsbetegnelsen gjør det lettere å delta i internasjonalt samarbeid, mens den nåværende tittelen «university college» blir lite forstått i andre land.
- Jo flere høyskoler som blir universitet, desto mer skaper det frykt hos de gjenværende for at de skal tape i konkurransen om dyktige studenter og fagfolk.
- Hvis nye universiteter får økte bevilgninger til forskning, kan det stille høyskoler som ikke blir universitet, i en svakere konkurranseposisjon.

9. NOU 2000:14 *Frihet med ansvar* s. 346-349.

10. Innst. S. nr. 337 (2000-2001) s. 21.

Bare enkelte av disse drivkreftene kan påvirkes av myndighetene og dermed omfattes av en nasjonal politikk for høyere utdanning. Spesielt er akademiske normer internasjonale og lar seg ikke endre gjennom politiske vedtak på nasjonalt nivå. Når det gjelder økte bevilgninger til forskning, har verken den nåværende utformingen av finansieringssystemet eller politikken som har vært ført fra departementets side, gitt grunnlag for forventninger om dette. Det har imidlertid blitt lagt merke til i sektoren at et mindretall i Stortinget ved behandlingen av statsbudsjettet for 2007 gikk inn for tilførsel av ekstra midler til Universitetet i Stavanger.¹¹

Utviklingen har både positive og negative følger. På den ene siden har den ført til en sterk kompetanseheving ved institusjoner med universitetsambisjoner, ofte kombinert med mobilisering av nye aktører som næringsliv og myndigheter i regionene. På den annen side er det etablert en rekke nye doktorgradsutdanninger som betyr en fragmentering av norsk forskerutdanning i flere små og konkurrerende fagmiljøer som krever store ressurser ved de enkelte institusjonene. Institusjonene vil – uansett klare eksisterende premisser om det motsatte – ha krav og forventninger om økte ressurser for å styrke sin forskning. Siden det ikke gis ekstra ressurser til oppbygging av slike tilbud, er det dessuten en fare for at midlene må tas fra de brede grunnutdanningene.

Utvalgets hovedbekymring ved dagens system for institusjonsopptrykk er altså at det utvikles mange smale forskerutdanningsprogrammer i høyskolesektoren bygd på små og sårbare fagmiljøer, og med ressurser som tas fra grunnutdanningene. Denne bekymringen reflekteres i utvalgets mandat.

Det vil fortsatt gi høyere status i årene framover å være universitet enn høyskole, både nasjonalt og internasjonalt. Alle de store høyskoleutdanningene finnes nå også ved universiteter, og utvalget har tidligere anslått at opp mot 50 % av studentene i slike utdanninger vil studere ved et universitet innen 2020 hvis dagens institusjonsstruktur og kriterier for universitetsakkreditering blir videreført. Det gjør det vanskelig å operere med insentiver eller særtiltak spesielt innrettet mot høyskolesektoren, da like utdanninger bør behandles likt uavhengig av hvilken institusjon de gis ved. Utvalget behandler tiltak for å styrke profesjonsutdanningene som tradisjonelt har vært et kjennemerke ved høyskolesektoren, andre steder i innstillingen, jf. kapittel 14.

I det tidsperspektivet utvalget skal anlegge, vil det med de nåværende kriteriene for universitetsakkreditering sannsynligvis komme til å være etablert seks til åtte nye universiteter etter iverksettningen av Kvalitetsreformen, slik at det i 2020 vil være ca. 12 universiteter. Samtidig vil det være igjen om lag 15 mindre og mellomstore høyskoler. En del av disse vil kanskje igjen arbeide for å bli universitet. Noen høyskoler vil ha tre, noen to, noen én og noen ingen doktorgrader. Mellom noen av universitetene og noen av høyskolene vil det ikke være noen annen forskjell enn at institusjonen som heter universitet, har en doktorgrad mer enn den som heter høyskole.

Utvalget mener på denne bakgrunn at de særnorske kravene for å bli universitet alt i alt medfører større problemer enn fordeler. Det har derfor vurdert ulike alternativer som kan skape et større samsvar mellom nasjonale behov og det som er rasjonelt fra den enkelte institusjonens synsvinkel:

- å igjen underlegge universitetsetableringer sterkere politisk styring
- å slippe universitetstittelen fri
- å endre kravene
- å sidestille universiteter og høyskoler med hensyn til faglige fullmakter

Hvis utvalgets forslag i kapittel 6 følges, vil alle de nåværende statlige høyere utdanningsinstitusjonene etter hvert bli samlet i flercampus-universiteter. *Diskusjonen nedenfor er derfor primært relatert til en situasjon der dagens institusjonsstruktur videreføres helt eller delvis.*

8.4.1 Sterkere politisk styring av universitetsetableringer

Det kan settes bom for nye universitetsetableringer ved at Stortinget vedtar at ingen flere institusjoner skal kunne akkrediteres som universitet etter et bestemt tidspunkt, for eksempel 2010. I tilfelle måtte høyskolene også forbys å etablere nye doktorgradsutdanninger eller være vertskap for forskerskoler på områder der de er spesielt sterke. Med en slik ordning ville det fortsatt kunne etableres nye universiteter, men da gjennom vedtak i Stortinget i hvert enkelt tilfelle ut fra politiske vurderinger.

Utvalget ser sterke innvendinger mot en slik løsning. Den vil føre til en statisk inndeling mellom de to institusjonstypene i en situasjon der de høyskolene som allerede er blitt akkreditert som universitet, har like mye til felles med andre høyskoler som med de «gamle» universitetene. Videre vil den med rette kunne oppfattes som at Stortinget

11. B.innst. S. nr. 12 (2006-2007).

endrer spillereglene underveis i en situasjon der flere institusjoner har lagt ned et stort arbeid i å kvalifisere seg etter dagens krav. Høyskoler som har sterke fagmiljøer på spesielle områder, der universitetene enten ikke har fagmiljøer eller et svakere fagmiljø med færre professorer, vil ikke kunne få betegnelsen universitet uten stortingsbehandling. Resultatet vil kunne bli vedvarende lobbyvirksomhet overfor Stortinget og departementet fra høyskoler som mener de har kommet på samme nivå som den høyskolen som sist ble akkreditert som universitet – i dag Universitetet i Agder. Utvalget vil derfor ikke anbefale denne veien.

8.4.2 Å slippe universitetstittelen fri

Å slippe universitetstittelen fri – slik det er gjort i Storbritannia – ble som nevnt foreslått av Norges nettrådet, og også av det daværende Høgskolerådet, i diskusjonen om Kvalitetsreformen. Videre er det et element i «prosess- og differensieringsmodellen» som beskrives i kapittel 6.5. Fordelen med en slik løsning er at den vil fjerne universitetsstatus som et motiv for å opprette doktorgrader. Flere høyskoler ville fortsatt opprette doktorgrader, men det ville i større grad enn nå være styrt av rene faglige vurderinger og vurderinger av behovet i regionen. Hvert enkelt av de nye universitetene ville dessuten ikke kunne stille krav om nye ressurser til forskning i samme grad som med dagens akkrediteringsregler.

Utvalget har sympati for denne veien, men ser enkelte problemer. Med dagens store antall høyskoler ville Norge med en slik løsning kunne få nærmere 40 statlige institusjoner med universitetsnavn. En del av dem ville være små og dominert av bachelorutdanninger uten særlig forskning, noe som ikke ville være i tråd med den europeiske diskusjonen om hva som kjennetegner et universitet, heller ikke om det ble satt krav om en viss størrelse og/eller et visst antall masterutdanninger.

8.4.3 Endrede krav for universitetsakkreditering

En annen løsning på problemet med «universitetsdrift» i høyskolesektoren kunne være en vesentlig skjerping av standardene/kriteriene for universitetsakkreditering. Det kan skje ved at kravet om antall doktorgrader økes sterkt, for eksempel til åtte, ved at det stilles sterkere krav til stabilitet i forskerutdanningen og antall uteksaminerte kandidater, eller ved at det settes krav om et visst forskningsvolum. Slike tiltak vil kunne gjøre at enkelte høyskoler oppgir tanken om å bli universi-

tet, mens andre vil fortsette arbeidet, om enn med et lengre tidsperspektiv. Resultatet vil imidlertid sannsynligvis bli at det opprettes flere heller enn færre doktorgrader ved høyskolene, med ytterligere fragmentering av ressursene på dette nivået. Utvalget mener også at en slik løsning ikke vil være i samsvar med den europeiske diskusjonen om hva som skal være kriteriet på et universitet, men vil videreføre en ordning som er særnorsk, uten at det finnes noen god begrunnelse for det.

En annen mulighet er å endre de norske kravene i tråd med den definisjonen som diskusjonen i European University Association peker på: et universitet er en høyere utdanningsinstitusjon som også driver forskerutdanning. Det vil si at institusjonen må ha minst én doktorgradsutdanning. Fordelen med en slik løsning er at den kan stimulere høyskoler med universitetsambisjoner til å konsentrere seg om å bli gode på ett eller to felt i stedet for å måtte spre seg på fire, slik den nåværende ordningen tvinger dem til.

Utvalget, *alle unntatt medlemmet Marianne Harg*, mener at det må finnes svært sterke grunner for at Norge skal holde seg med en særegen universitetsdefinisjon. Utvalget mener at et krav om én doktorgrad som kriterium for akkreditering som universitet er å foretrekke framfor både den nåværende ordningen og de andre mulighetene som er skissert. Imidlertid tilsier den sterkt fragmenterte institusjonsstrukturen med mange små høyskoler at dette kriteriet kombineres med krav om at et universitet må ha en viss størrelse. Utvalget vil i den sammenheng peke på at én doktorgrad i dag er kravet for akkreditering som vitenskapelig høyskole. Et størrelseskrav vil kunne bidra til at flere institusjoner slutter seg sammen og får et felles styre som har ansvar for en samlet plan for etablering av mastergrader og doktorgrader ved institusjonen, jf. «prosess- og differensieringsmodellen» som beskrives i kapittel 6.5. Det er i den sammenheng viktig at eventuelle sammenslåinger fører til reell endring i form av integrasjon og konsentrasjon av fagmiljøer, og tiltak for å sikre dette må derfor vurderes. Utvalget mener at en naturlig minstestørrelse kunne være 5000 studenter, som er litt mindre enn antall registrerte studenter ved Universitetet i Tromsø. Av de eksisterende universitetene er Universitetet for miljø- og biovitenskap det eneste med et lavere studenttall (2 947 registrerte studenter i 2006).

Utvalget har også drøftet dagens tolkning av kravet om at en institusjon som ønsker å bli universitet, må ha «stabil forskerutdanning». Som nevnt tolker NOKUT det slik at «Institusjoner med doktorgradsstudium skal ha jevnlig opptak av studen-

ter og ha uteksaminert kandidater». En alternativ fortolkning ville være å definere som stabil en forskerutdanning som har tatt opp studenter et visst antall år og uteksaminert et visst antall kandidater. Til sammenligning kreves det for å bli akkreditert som høyskole eller vitenskapelig høyskole at institusjonen skal ha akkreditering for minst ett studietilbud som gir selvstendig rett til å tildele henholdsvis lavere og høyere grad, og ha uteksaminert kandidater i minst to år. Videre innebærer EUAs kriterier som nevnt at et universitet må ha uteksaminert doktorgradskandidater de siste tre årene.

Den første doktorgraden i høyskolesektoren ble avlagt ved Høgskolen i Stavanger i 2000. I 2006 hadde Universitetet i Stavanger kommet opp i 13 doktorgradskandidater. Høgskolen i Agder, som nå er blitt universitet, uteksaminerte sine første fire kandidater samme år. Til sammenligning uteksaminerte Universitetet for miljø- og biovitenskap, med under halvparten så mange studenter som hver av de to andre institusjonene, 48 kandidater.¹² Sett i lys av at det også i framtiden vil være et viktig hensyn å unngå oppbygging av en rekke små og svake doktorgradsutdanninger, mener utvalget at kriteriene for å oppfylle kravet til «stabil forskerutdanning» bør skjerpes, og at det bør vurderes om kravet skal tallfestes i form av et visst antall kandidater per år i gjennomsnitt. Eventuelt kunne kravet også knyttes til ett fagområde. Antakelig vil imidlertid institusjonene selv konkludere med at den raskeste måten å oppfylle det på, vil være å bygge opp minst ett større miljø heller enn flere små miljøer parallelt.

Utvalgets medlem Marianne Harg er enig i at dagens system for akkreditering av nye universiteter i for stor grad er basert på telling av antall doktorgradsutdanninger. Hun vil imidlertid ikke gjøre det lettere for høyskolene å bli universitet, men foreslår at kravet om fire doktorgrader erstattes av et system med flere kriterier knyttet til kompetanse og kapasitet til å være vertskap for en forskerskole, kompetansen i personalet, institusjonens forskningsvolum og kvalitet, samarbeid med fremragende forskningsmiljøer og bredde og dybde i fagfeltene. Videre bør departementet kunne overprøve NOKUTs godkjenning etter en konsekvensutredning av hvilke følger akkreditering av nye universiteter vil få for det samlede høyere utdanningssystemet. *Utvalgsmedlemmet Harg* viser til sitt forslag til slutt i kapitlet og til sin særuttalelse i kapittel 23.

8.4.4 Faglige fullmakter

Forskjellen mellom universiteter og høyskoler når det gjelder faglige fullmakter, er en annen av motivasjonsfaktorene for ønsket om endring av institusjonskategori. Under sine møter med sektoren har utvalget blitt presentert for ønsker om at høyskolene i likhet med universitetene bør kunne opprette mastergrader på egen hånd uten å måtte søke NOKUT om akkreditering. I den sammenheng er det også vist til lang saksbehandlingstid i NOKUT.

Det er imidlertid også mulig å gå i motsatt retning. Ryssdal-utvalget foreslo i 2003 at også universitetene skulle måtte søke om akkreditering fra NOKUT for nye doktorgrader, og for mastergrader på områder der de ikke har rett til å tildele doktorgrad. I begrunnelsen heter det blant annet:

Etter utvalgets vurdering er det galt å gi institusjoner fullmakter til å opprette og legge ned studietilbud på alle nivå, på fagområder der de ikke har en etablert [] intern kompetanse som holder det nivået som må ligge til grunn for å kunne tilby forskerutdanning. Hele logikken bak det nye akkrediteringssystemet synes etter utvalgets vurdering å bygge på at institusjonene skal gis faglige fullmakter innenfor de fagområder der de har en tilfredsstillende fagkompetanse, og fullmaktene skal rekke like langt som kompetansen strekker seg i nivå. Etter utvalgets vurdering er ikke denne logikken fulgt opp i lovens fullmaktsbestemmelser.¹³

I høringen av utvalgets innstilling var det ulike synspunkter på dette forslaget. Ikke overraskende gikk høyskolene i Agder, Bodø og Stavanger, som så seg selv som universiteter i relativt nær framtid, imot; de eksisterende universitetene hadde derimot ingen merknader. NOKUT støttet forslaget, men det ble ikke fulgt opp av Utdannings- og forskningsdepartementet i Ot.prp. nr. 79 (2003–2004). Departementet forutsatte i stedet «at universiteter som ønsker å etablere høyere grads studietilbud på nye fagområder, er i dialog med NOKUT i forkant av slik etablering, for å sikre et tilfredsstillende tilsyn med institusjonenes kvalitetssikring». Departementet varslet videre at det i forbindelse med en bredere gjennomgang av forskriftene som regulerer NOKUTs virksomhet, ville bli vurdert om det burde opprettes formelle krav til en slik dialog. Det har imidlertid ikke skjedd, og forutsetningen om dialog mellom universitetene og NOKUT må dermed sies å være relativt uforpliktende.

Utvalget mener at det ikke finnes gode nok grunner for at universitetene skal være underlagt

12. Kilde: NIFU STEP, *Doktorgrader i tall*.

13. NOU 2003:25 s. 152.

andre regler for akkreditering av mastergrader enn høyskolene på områder der institusjonen ikke har kompetanse. Det kan argumenteres for at situasjonen er annerledes når det gjelder doktorgradsutdanning. Utvalget mener imidlertid at NOKUT ikke bør påføres nye oppgaver, og foreslår derfor at høyskolene bør få samme anledning som universitetene til å opprette mastergrader. Vilkaaret for begge typer institusjoner må være at de fyller de kompetansekravene og kriteriene som NOKUT definerer (antall ansatte med professorkompetanse og doktorgrad; bachelor-utdanning; infrastruktur; mv.). Utvalget forutsetter videre at høyskolene på samme måte som universitetene har interne rutiner og prosedyrer som sikrer at tilbudene har den nødvendige kvaliteten fra starten av.

8.4.5 Institusjonsnavn på engelsk

På engelsk bruker høyskolene betegnelsen «university college», etter at Stortinget ved behandlingen av Budsjett-innst. S. nr. 12 (1999–2000) gjorde følgende vedtak:

Stortinget ber Regjeringen godkjenne at de statlige høyskolene kan bruke betegnelsen University College.

Komiteen viste i innstillingen til at de statlige høyskolene konkurrerer om å trekke til seg utenlandske ressurser og derfor må få bruke en betegnelse som gjenspeiler deres reelle kompetanse. Vedtaket kom etter at departementet gjennom hele 1990-tallet hadde forbudt både høyskoler og vitenskapelige høyskoler å bruke betegnelsen «university» på engelsk.

Som tidligere påpekt kan ønsket om å bruke universitetsnavnet internasjonalt være en av motivasjonsfaktorene for høyskoler som ønsker å bli universitet. Selv om sektoren opplevde det som en seier å få bruke betegnelsen «university college» i 1999, er situasjonen i dag at stadig flere institusjoner av ulike slag i internasjonal sammenheng bruker betegnelsen «university». For eksempel har de finske yrkeshøyskolene, som ligger lenger unna et tradisjonelt universitetsbegrep enn mange av de statlige høyskolene i Norge, gått over til å bruke betegnelsen «university of applied sciences» på engelsk.

Hvis dagens institusjonsstruktur videreføres, mener utvalget derfor at det bør revurderes hva som er den mest dekkende engelske betegnelsen på norske høyskoler i lys av utviklingen av universitetsbegrepet i et internasjonalt perspektiv. Det vil være naturlig at Universitets- og høyskolerådet foretar en slik vurdering, som så vil være rådgi-

vende for institusjonene. Et motargument vil være at institusjoner som ikke er universiteter i Norge, heller ikke bør kunne kalle seg det internasjonalt, men mens universitetsbegrepet i Norge er klart definert gjennom lov og forskrifter, brukes det som påpekt internasjonalt for å betegne mange ulike typer institusjoner.

8.5 Utvalgets forslag

Utvalget er samstemt om at dagens kriterier for universitetsakkreditering bør endres.

Utvalget, *med unntak av medlemmet Marianne Harg*, foreslår at kriteriene endres slik at institusjoner som har selvstendig rett til å tildele én doktorgrad og samtidig har minst 5000 studenter, kan akkrediteres som universitet. Samtidig bør kriteriene for å oppfylle kravet til «stabil forskerutdanning» skjerpes, og det bør vurderes om kravet skal tallfestes i form av et visst antall kandidater per år i gjennomsnitt. Utvalget forutsetter for øvrig at dagens krav til forskningsvirksomhet, kompetanse, infrastruktur, internasjonale nettverk mv., slik de er formulert i forskrifter fra departementet og NOKUT, blir videreført. Forslaget fremmes uavhengig av utvalgets forslag om endring av institusjonsstrukturen i høyere utdanning i kapittel 6, men er mest relevant hvis dagens institusjonsstruktur blir videreført helt eller delvis.

Utvalgets medlem Marianne Harg mener at NOKUTs faglige vurdering av om en institusjon oppfyller kravene til akkreditering som universitet skal baseres på følgende elementer:

- kompetanse og kapasitet til å være vertskap for en forskerskole, alene eller sammen med andre
- total kompetanse blant det vitenskapelige personalet (andel professorer, andel med doktorgrad, fullt tilsatte vs. toerstillinger)
- forskningsvolum og anerkjennelse av arbeidet
- forskningssamarbeid med fremragende universiteter og institutter, nasjonalt og internasjonalt
- bredde og dybde i fagfeltene

Før regjeringen fatter beslutning om endring av institusjonskategori, bør departementet foreta en konsekvensvurdering/-utredning vedrørende finansiering. Utgangspunktet bør være NOKUTs faglige vurdering og anbefaling. Vurderingen må omfatte ressursmessige konsekvenser og konsekvenser for helheten i det norske høyere utdanningssystemet, i tillegg til den faglige innretningen på nye universiteter. Etablering av nye breddeuniversiteter bør medføre andre finansielle forpliktel-

ser fra statens side enn etablering av nye universiteter med smalere faglig profil. En slik vurdering må bygge på en dialog mellom politiske myndigheter og den enkelte høyere utdanningsinstitusjon, men departementet må i sin endelige vurdering legge til grunn hva som er formålstjenlig ut fra en nasjonal politikk for forskning og høyere utdanning. *Uvalgsmedlemmet Harg* henviser for øvrig til sin dissens i kapittel 6 og til sin særuttalelse i kapittel 23, hvor det gis en beskrivelse av det hun oppfatter bør være rollen til de ulike typene institusjoner, og hvordan det kan etableres en politikk for arbeidsdeling mellom disse.

Utvalget foreslår å likestille de høyere utdanningsinstitusjonene når det gjelder akkreditering

av mastergrader. Høyskolene får da samme rett som universitetene til å etablere mastergrad. NOKUT fastsetter kriteriene og kan foreta senere evalueringer slik organet gjør på andre områder. Det forutsettes at høyskolene på samme måte som universitetene etablerer tilfredsstillende interne kvalitetssikringsprosedyrer.

Dersom nåværende institusjonsstruktur opprettholdes, mener *utvalget* at det bør revurderes hva som er den mest dekkende betegnelsen for norske høyskoler på engelsk, og at det er naturlig at Universitets- og høyskolerådet foretar en slik vurdering.

Kapittel 9

En styrket forskerutdanning

9.1 Større krav til forskerutdanningen

De seneste årene er det foretatt en kraftig opptrapping av forskerutdanningen i Norge, og denne ventes å fortsette. Den siste Forskningsmeldingen sier at målet er at antall avlagte doktorgrader skal øke fra 782 i 2004 til 1100 per år innen 2010.¹ I tråd med dette har det vært en kraftig vekst i antall stipendiatstillinger, og det er i dag slike ved så å si alle høyere utdanningsinstitusjoner i Norge. De fleste finnes ved universitetene, men et stadig større antall doktorgradsstudenter er også knyttet til institusjoner uten rett til å tildele doktorgrad. Med en fortsatt vekst i antall doktorgradsstudenter er det grunn til å anta at antallet vil fortsette å øke også ved institusjoner som ikke har doktorgradsrett; de fleste statlige høyskoler, forskningsinstituttene og i næringslivet. I 2006 var det 116,6 stipendiatstillinger finansiert over institusjonenes grunnbevilgning ved statlige høyskoler med rett til å tildele doktorgrad, og 221,1 stipendiatstillinger ved høyskoler uten doktorgradsrett. I tillegg omprioriterer mange institusjoner sine midler for å finansiere ytterligere stipendiatstillinger.

Parallelt etableres det stadig nye doktorgradsutdanninger, både som resultat av en naturlig faglig utvikling og som ledd i høyskolenes universitetsbestrebelse. I høyskolene er det opprettet 16 doktorgradsutdanninger siden 1995, inkludert universitetene i Stavanger og Agder, og en lang rekke nye er under planlegging. Mange av disse er faglig smale og basert på små fagmiljøer. Mange av doktorgradsstudentene blir dermed en del av ganske små og fragmenterte miljøer. Norges forskningsråds fagevalueringer har påpekt gjentatte ganger at fragmentering er et generelt trekk på mange områder av norsk forskning, og etterspør større forskergrupper og samarbeidsprosjekter.

I sin evaluering av norsk forskerutdanning fra 2002 konkluderer Norges forskningsråd med at det er dårlig gjennomstrømming for studentene og at de er for gamle når de disputerer.² Det anbefales at det opprettes forskerskoler som kan «sette en

standard for andre miljøer med hensyn til å drive doktorgradsstudentene igjennom med godt resultat i løpet av normert tid».

Selv om det ses som positivt at det stadig blir flere som avlegger doktorgrad i Norge, har ikke utviklingen når det gjelder gjennomføringsgrad og gjennomsnittsalder ved disputas vært like positiv – her er tallene omtrent slik de var ti år tilbake. Hver fjerde doktorgradsstudent fullfører aldri,³ og gjennomsnittsalderen ved disputas er ca. 37 år.⁴ Det er store forskjeller mellom fagområdene: humanistene er de eldste med over 41 år (2005) når de disputerer, mens teknologene er de yngste med gjennomsnittlig 33 år.

Et mulig bidrag til å møte disse utfordringene er altså å etablere forskerskoler enten på nasjonalt nivå, ved store institusjoner eller i samarbeid mellom flere institusjoner, der forskerstudentene knyttes til større miljøer. Det finnes ikke noen enhetlig definisjon av hva en forskerskole er, og oppleggene varierer, men forskerskolen må kunne tilby faglige og organisatoriske rammer rundt forskerutdanningen utover minstekravene i institusjonenes doktorgradsreglementer. Den skal gi studentene tilgang til et strukturert opplegg med kurs, samlinger, faglige diskusjoner og tilgang til faglige nettverk. I mange tilfeller er det en flytende overgang mellom ph.d.-programmer og forskerskoler, for eksempel tilbyr flere enkeltfakulteter rammer rundt sitt ph.d.-program som vil tilfredsstille kravene til en forskerskole, uten at det nødvendigvis kalles det. Forskerskolebetegnelsen signaliserer en ressursmessig og faglig satsing på forskerutdanningen. I Sverige og Danmark benyttes ofte betegnelsen «Research School».

Det kan skilles mellom tre hovedmodeller for forskerskoler:

1. St.meld. nr 20 (2004-2005) *Vilje til forskning*. I 2006 ble det for øvrig avlagt 905 doktorgrader.

2. Norges forskningsråd, *Evaluering av norsk forskerutdanning* (2002).

3. Hebe Gunnes, Terje Næss, Aris Kaloudis, Bo Sarpebakken, Göran Melin og Linda Blomkvist, *Forskerrekruttering i Norge – status og komparative perspektiver*, NIFU STEP rapport nr. 2/2007.

4. Se for eksempel NORBAL, Statistikk om avlagte doktorgrader og doktorgradsstudenter i Norden og Baltikum, http://www.nifustep.no/norbal_1/nor/startside.

- «Flaggskipsmodellen», som er forskerskoler hovedsakelig ved enkeltinstitusjoner og organisert med utgangspunkt i faglig sterke miljøer med mange studenter.
- «Nettverksmodellen», som er karakterisert ved at den binder sammen aktivitet ved flere ulike institusjoner.
- Tematiske forskerskoler som er opprettet innenfor et avgrenset fagfelt.

De forskerskolene som foreløpig er etablert i Norge, er hovedsakelig i den første kategorien (se nedenfor). Men det er også eksempler på forskerskoler etter nettverksmodellen, for eksempel forskerskolen ved Odontologisk fakultet ved UiO, og forskerskolen med utgangspunkt i Det historisk-filosofiske fakultet ved NTNU og andre (se nedenfor). Et eksempel på en tematisk forskerskole er Center for Heart Failure, et samarbeid mellom Det medisinske fakultet ved UiO og Helse Øst.⁵

Det daværende Utdannings- og forskningsdepartementet ga i 2005 Norges forskningsråd i oppdrag å utrede nasjonale forskerskoler i Norge.⁶ Nasjonale forskerskoler skal ha et bredere nedslagsfelt enn enkeltinstitusjoner og vil i hovedsak være av en annen type enn dem som allerede er etablert. Departementet la vekt på at slike nasjonale forskerskoler skal gi en merverdi i forhold til allerede eksisterende ordninger. Et viktig punkt var at det skulle stimuleres til samarbeid mellom institusjoner og små og fragmenterte miljøer. Videre var det et viktig premiss at forskerskolene må etableres med utgangspunkt i faglig sterke og dynamiske miljøer.

Utredningen fra Forskningsrådet anbefalte at det burde opprettes forskerskoler etter nettverksmodellen.⁷ Den argumenterer for at dette vil sikre doktorgradsstudenter tilgang til nasjonal og internasjonal fag- og veilederkompetanse, og at det særlig vil bidra til at studenter fra små miljøer blir inkludert i gode forskningsmiljøer. Den skisserer en ordning med ca. 20 forskerskoler, med minimum 20–30 studenter og 4–8 veiledere ved hver forskerskole. Alle fagområder kan være aktuelle. De årlige kostnadene anslås til tre millioner kroner per år per forskerskole, og det foreslås at forskerskolene etableres for åtte år. Midlene skal brukes til kvalitetshevede tiltak og faglige aktiviteter utover det som ligger i det ordinære doktorgrads-

opplegget. Hver institusjon skal kanalisere personer og stillinger til forskerskolene, men opptak ved en gradsgivende institusjon er en forutsetning for å kunne delta for studentenes vedkommende. Organiseringen av forskerskolene skal være tydelig, med en egen faglig leder og et eget styre. Styret vil ha det overordnede ansvaret for at det utvikles de faglige aktivitetene som skal til for at forskerskolen skal kunne gi doktorgradsstudentene et godt tilbud. I den anbefalte modellen for forskerskoler skal veiledning vektlegges mer. Doktorgradsstudentens avhengighet av én veileder skal reduseres, de skal ha en hovedveileder og en biveileder og tilgang til nasjonal og internasjonal fagekspertise.

NFR leverte sin utredning til Kunnskapsdepartementet i 2006, og regjeringen foreslår i statsbudsjettet for 2008 å bevilge ti millioner kroner til etablering av enkelte nasjonale forskerskoler.

9.2 Forskerskoler i Norge

I Norge er det i dag forskerskoler ved alle de fire tradisjonelle breddeuniversitetene, og institusjonene har dermed fulgt opp anbefalingene fra Forskningsrådets evaluering fra 2002. Mange av forskerskolene er knyttet til sterke fagmiljøer, i mange tilfeller Sentre for fremragende forskning (SFF). Et eksempel er forskerskolen knyttet til «Centre for Physics of Geological Processes», som har 17 ph.d.-studenter. Kommunikasjon av forskningsresultater og deltakelse i interne og internasjonale workshops er viktige temaer, fordi området preges av stor tverrfaglighet og internasjonal orientering.

En del forskerskoler har utstrakt samarbeid mellom institusjoner og må derfor betegnes som nettverksskoler. Det gjelder forskerskolen «Tekst, bilde, lyd og rom – fortolkning og teoriutvikling» (TBLR), som ble igangsatt i 2004 med utgangspunkt i NTNU.⁸ Den er et samarbeid mellom de humanistiske fakultetene ved NTNU og universitetene i Tromsø, Bergen og Agder. Sentrale målsettinger er «nasjonal koordinering, internasjonalt samarbeid, etablering av gode faglige miljø og nettverk som forskerutdanningen kan foregå innenfor, sikring av god veiledning, og profilering og synliggjøring av fagene». Det samarbeides om felles aktiviteter med en tverrfaglig profil, slik at doktorgradsstudentene ved alle institusjonene får tilgang til et bredere tilbud enn det de ellers ville fått. Det

5. Se <http://heartfailure.no/education.htm>.

6. Brev fra Utdannings- og forskningsdepartementet av 13. september 2005 til Norges forskningsråd.

7. Norges forskningsråd, *Utredning av ordning med nasjonale forskerskoler som oppfølging av Forskningsmeldingen*, oversendt Kunnskapsdepartementet 3. mai 2006.

8. Se hjemmeside for forskerskolen: <http://www.ntnu.no/hf/forskerutdanning/forskerskole>.

arrangeres avhandlingsseminar, teori- og metode-seminar og veiledningsseminar, samt ulike forskerkurs, og det gis støtte til workshops og masterclasses. Forskerskolen skal også sikre bedre veiledning. Forskerskolen samarbeider også med en forskerskole ved Københavns Universitet. Alle doktorgradsstudenter ved de respektive fakultetene er kollektivt innmeldt. I tillegg knyttes ph.d.-studenter ved ulike statlige høyskoler til ordningen gjennom at de er tatt opp ved en institusjon med doktorgradsrett. På denne måten får forskerskolen i realiteten et bredt nasjonalt nedslagsfelt. En annen forskerskole etter nettverksmodellen er «Dialogues with the Past», som er en nordisk forskerskole innenfor arkeologi, med støtte fra NordForsk. I Norge er ca. 30 ph.d.-studenter knyttet til denne forskerskolen.

I 2004 ble det etablert fire forskerskoler ved Universitetet i Tromsø, og det siste er en forskerskole rettet mot nordområdestudier. Det er satt av egne stipendiatstillinger til forskerskolene, men det er ikke vanlig at institusjonene har kanalisert egne stillinger til dem. Det er nå seks forskerskoler ved UiTØ, alle tilknyttet universitetets strategiske forskningsområder:

- Molekylær- og strukturbiologi
- Arktiske økosystemer, biokjemiske sykluser og klimaforandringer i antroposen (ARCTOS)
- Teoretisk lingvistikk
- Arktisk maringeologi og geofysikk
- Citizenship, Encounters and Place enactment In the North (CEPIN)
- EPIdemiologiske undersøkelser i NORdområdene (EPINOR)

Ved de andre universitetene er det også etablert en rekke forskerskoler. Det vanlige er at forskerskolene hovedsakelig finansieres ved interne prioriteringer, men i noen tilfeller har de også noe ekstern støtte.

Forskningsrådet anbefaler altså forskerskoler etter nettverksmodellen, som hovedsakelig er av en annen type enn de fleste av dem som allerede er etablert ved de store institusjonene, og som bedre kan ivareta små fagmiljøers behov. Forskningsrådets anbefaling sikter til små miljøer i sin alminnelighet; disse finnes også ved universitetene. Anbefalingen gjelder en nasjonal modell med statlig finansiering som nå altså blir iverksatt, om enn foreløpig i mindre omfang enn det Forskningsrådet foreslo.

Forskerskoler i Norge organiseres altså på ulike måter og etter ulike modeller. Noen har egne styrever. Som tidligere nevnt innebærer mange eksisterende ph.d.-programmer ved ulike fakulte-

ter også en satsing som innehar mange av de samme elementene som vanligvis legges i forskerskolebegrepet: et strukturert opplegg med kurs, samlinger, faglige diskusjoner og tilgang til faglige nettverk, gjerne med et tverrfaglig preg.

9.3 Erfaringer fra Danmark

I Sverige, Danmark og Finland har systemer med forskerskoler lenge vært mer utbygde enn i Norge. Det er mange positive erfaringer med forskerskolene, blant annet bidrar de til økt gjennomstrømning og mer internasjonalt orientert virksomhet. Den seneste evalueringen av doktorgradsutdanningen i Danmark påpekte likevel mange forbedringsområder, blant annet behov for sterkere organisering med basis i et universitet, som bør medfinansieres av andre aktører på et konkurransemessig grunnlag og med solid finansiering. Det bør være mer tverrfaglighet og større kritisk masse, uten at dette er presist definert.⁹

Evalueringen pekte på at mange av forskerskolene bare er forskerskoler i navnet. Det er derfor et generelt behov for styrking, selv om mange av dem også fungerer bra.

9.4 Utvalgets vurderinger

Forskerskoler etter den nettverksmodellen Forskningsrådet anbefaler, vil kunne gi doktorgradsstudenter som i dag er knyttet til små miljøer, en mulighet til å være en del av et større faglig miljø. De vil også stimulere det øvrige fagmiljøet, hvor veilederne inngår. Utvalget mener at etablering av slike forskerskoler vil være en fordel uansett hvordan en ellers organiserer høyere utdanning og forskning i Norge. Spesielt vil nettverksforskerskoler være et viktig bidrag til å sikre god doktorgradsutdanning for miljøer ved dagens statlige høyskoler. Men også mange enkeltmiljøer ved universitetene vil ha nytte av å knyttes til en forskerskole. Fagevalueringene fra Forskningsrådet, som i hovedsak har rettet oppmerksomheten mot forskning ved universitetene, har konkludert med at mange av fagmiljøene er små og har et behov for samhandling og samarbeidsprosjekter med andre. Også miljøer ved forskningsinstituttene og andre miljøer som driver forskning og hvor det er stipen-

9. *A Public Good: PhD Education in Denmark*, Report from an international Evaluation Panel, Videnskapsministeriet, 2006.

diater, for eksempel i næringslivet, vil i mange tilfeller kunne ha stor nytte av forskerskoler.

Erfaringene fra Danmark og evalueringen av doktorgradsutdanningen der tilsier at forskerskolene gis tilstrekkelige ressurser og at det samtidig settes krav blant annet til veilederrollen. Forskerskolene må ikke være for små, og de bør være tverr- og flerfaglige. Her kan det tas utgangspunkt i Forskningsrådets anbefaling, hvor minimum antall doktorgradsstudenter per forskerskole er omtrent 20. Med andre ord bør det etableres et miljø som gir rom og mulighet for kritisk refleksjon og meningsbrytninger, samtidig som det for eksempel utvikles et felles kurstilbud.

Utvalget har tidligere drøftet det problematiske i at det etableres en rekke smale og sårbare doktorgradsutdanninger i høyskolesektoren. Det er en fare for at studentene ved slike utdanninger ikke får et faglig tilbud på høyde med det som kan tilbys av større miljøer, og dermed øker også risikoen for at de ikke vil fullføre, noe som er alvorlig i en situasjon der fullføringsgraden allerede er lav og Norge henger etter de andre nordiske landene med hensyn til antallet som tar doktorgraden. Fagmiljøene som tilbyr graden, vil i mange tilfeller være avhengige av et fåtall enkeltpersoner, og det er fare for at de ikke vil være bærekraftige over tid.

Forskerskoler kan få en positiv betydning i forhold til økende rekrutteringsutfordringer i mange fag og utdanninger, og vil kunne øke gjennomstrømningen og redusere frafallet. De kan videre skape bedre forutsetninger for å utvikle fellesgrader mellom institusjoner og øke internasjonaliseringen av både utdanning og forskning ved at de øker kontaktflaten og samarbeidsrelasjonene, spesielt for mindre miljøer.

For å innfri de høye ambisjonene som flere regjeringer har uttrykt når det gjelder forskning i årene som kommer, bør en styrking av forskerutdanningen ha høy prioritet, sammen med satsingen på rekruttering som skal behandles i en egen stortingsmelding. I en slik satsing er tiltak og ordninger som sikrer høy kvalitet, av kritisk betydning. Det bør derfor stilles krav om at all forskerutdanning i Norge, også ved universitetene, skal være tilknyttet en forskerskole av en viss størrelse eller en annen type strukturert program med tilsvarende størrelseskrav. Et godt utbygd doktorgradsprogram kan i noen tilfeller ivareta de sammenhengene.

Forskerskolene kan være organisert på ulike måter: noen vil kunne være nasjonale, noen institusjonelle og noen organisert i samarbeid mellom flere institusjoner. Ved en eventuell framtidig organisering av sektoren i større, sammenslåtte institu-

sjoner vil det være naturlig at de fleste forskerskolene forankres på institusjonsnivå, selv om det selv sagt også i en slik modell bør være mulig at de organiseres på tvers av institusjonsgrensene, eventuelt også i samarbeid med institusjoner i utlandet. Spesielt der hvor forskerskolen er organisert i et nettverk mellom flere ulike miljøer og institusjoner, vil det være viktig med en samlet styring av virksomheten. Dette kan skje gjennom egne forpliktende avtaler og koordinerende organer som er forankret på institusjonsnivå og med en ansvarlig institusjon.

Hovedpoenget er ikke betegnelsen forskerskole i seg selv, men at doktorgradsstudentene inngår i et større faglig fellesskap hvor de kan ta del i et tilbud og et nettverk som gir en merverdi i forhold til avhengighet av én veileder og et begrenset kurstilbud. Det viktige er at de ikke blir isolert i små miljøer, noe som lett kan skje ved små institusjoner, enheter og studiesteder. Spesielt ved etablering av nye ph.d.-programmer med utgangspunkt i små fagmiljøer vil det være viktig at programmene knyttes til større miljøer ved andre enheter eller institusjoner. Det bør også etableres rutiner for evaluering av undervisnings- og fagmiljø for å styrke forholdene for veiledning. For mindre fagområder ved universitetene vil det i noen tilfeller være naturlig å orientere seg internasjonalt, spesielt der det ikke er tilsvarende tilbud andre steder i landet.

I påvente av eventuelle endringer i institusjonsstrukturen mener utvalget at det inntil videre må stilles krav om tilknytning til en tverrinstitusjonell forskerskole ved etablering av nye doktorgradsutdanninger ved de nåværende statlige høyskolene.

En styrket satsing på forskerutdanningen vil kreve ressurser, men vil være et viktig løft for norsk forskning. Det er i dag ca. 6500 doktorgradsavtaler ved institusjonene, og selv om det knytter seg en viss usikkerhet til om alle disse representerer reelle doktorgradsstudenter, gir tallet en indikasjon på antallet studenter i ph.d.-utdanning. Det finnes ikke noen oversikt over hvor mange av disse som i dag er tilknyttet forskerskoler eller lignende opplegg i institusjonene. Et forsiktig anslag er at omtrent 50 % av studentene ikke er tilknyttet slike ordninger, sannsynligvis er tallet en del høyere. Hvis det videre legges til grunn en kostnad tilsvarende Forskningsrådets anslag på 100 000 kr. per år per student (gjelder nettverksforskerskoler), gir dette et økt ressursbehov på omtrent 300 millioner kroner årlig når ordningen er innfaset. Sannsynligvis vil imidlertid ressursbehovet være noe lavere for mange av doktorgradsutdanningene, spesielt der hvor det er etablerte forskermiljøer av en viss

størrelse og hvor mye kan oppnås ved å organisere virksomheten annerledes. På den annen side kan det gjelde for flere enn 50 % av doktorgradsstudentene. Kostnadene vil også avhenge av hvilke minimumskrav det legges opp til.

Dette kan synes som et høyt beløp. Men en slik satsing vil medføre et viktig og etterlengtet løft og være i tråd med de ambisiøse målsettingene som gjelder for norsk forskning. Til sammenligning tilsvarer det under 1,5 % av de samlede utgiftene i universitets- og høyskolesektoren.

Ved siden av å øke kvaliteten på doktorgradskandidatene vil det kunne forventes at frafallet av doktorgradsstudenter reduseres. En av fire stipendiater gjennomfører som tidligere nevnt ikke doktorgraden. Hvis gjennomføringsgraden øker med 5 %, tilsvarer det over 50 flere doktorgrader per år. Tiden fra eksamen til gjennomført doktorgrad er i dag i gjennomsnitt ti år for alle fagområder sett under ett.¹⁰ En reduksjon av denne tiden vil også være viktig og øke antallet doktorgrader per år.

9.5 Utvalgets forslag

Utvalget mener at målsetningene for norsk forskning og forskerutdanning tilsier at det satses offensivt på forskerskoler framover. Utvalget foreslår at:

- Forskerutdanning i Norge skal normalt skje innenfor strukturerte opplegg som oppfyller visse minstekrav med hensyn til blant annet antall studenter, antall veiledere, krav til kurstilbud og seminarvirksomhet. Det kan gjelde fakultære eller tverrfakultære programmer og forskerskoler, eller forskerskoler etablert i samarbeid mellom flere institusjoner, også utenlandske. Kravene bør fastsettes av sentrale

myndigheter. Det bør være et tilstrekkelig fagmiljø med tilhørende veiledningskapasitet og anslagsvis minimum 20 studenter knyttet til en forskerskole eller lignende opplegg. For øvrig bør organiseringen overlates til institusjonene.

- Nye ph.d.-programmer med utspring i små miljøer uten tradisjon for forskerutdanning må ha som krav at de knyttes til tverrinstitusjonelle forskerskoler eller tilsvarende strukturer. For mindre miljøer ved universitetene, også de etablerte hvor det ikke er noen nasjonale parallelle tilbud, bør det stilles krav om at de knytter seg til tilsvarende internasjonale nettverk.
- Forskerskoler som er etablert i nettverk og som går på tvers av flere miljøer og institusjoner, bør organiseres med bakgrunn i forpliktende avtaler og koordinerende organer som er forankret på institusjonsnivå og med en ansvarlig institusjon.
- Bevilgningene til universiteter og høyskoler økes med anslagsvis 300 millioner kroner årlig for å finansiere den økte satsingen på forskerutdanningen, med en innfasingsperiode på to til tre år.

Forslaget om krav til mer strukturert forskerutdanning fremmes uavhengig av institusjonsstruktur. Ved videreføring av en struktur med mange små institusjoner foreslår utvalget at tilleggsfinansieringen av forskerutdanningen kanaliseres gjennom forskerskolene.

Etter en viss tid bør det iverksettes en nasjonal evaluering av forskerskolene både for å sikre at kravene er oppfylt og undersøke hvordan ordningen fungerer. Dette kan være et velegnet område for et fellesprosjekt mellom Norges forskningsråd og NOKUT som ledd i utvikling av et bredere samarbeid på evalueringsområdet.

10. www.nifustep.no (doktorgradsstatistikk).

Kapittel 10

Finansieringssystemet for universiteter og høyskoler

10.1 Finansieringssystemet som styringsinstrument

Universitetene og høyskolene i Norge er underlagt lov av 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler. Lovens § 1–5 fastslår institusjonenes akademiske og kunstneriske frihet. Stortinget har nylig også vedtatt å lovfeste den enkelte ansattes akademiske frihet. De statlige universitetene og høyskolene er forvaltningsorganer. Det innebærer at statsråden har en generell instruksjonsrett overfor institusjonene og et tilsvarende konstitusjonelt og parlamentarisk ansvar. Etter Kvalitetsreformen har institusjonene imidlertid fått utvidede fullmakter i faglige, økonomiske og organisatoriske spørsmål, og instruksjonsretten må eventuelt brukes med stor varsomhet for ikke å undergrave styrenes ansvar og myndighet.

I tillegg til lov og forskrifter er finansieringssystemet og den tilknyttede etatsstyringen viktige styringsvirkemidler. NOKUTs kvalitetssikring er også en del av reguleringen av sektoren. Også avtaler mellom departementet og institusjonene kan være et mulig styringsvirkemiddel, jf. drøfting av dette senere i kapitlet.

Mål- og resultatstyring er det overordnede styringsprinsippet i staten. Det innebærer at det for de ulike nivåene skal settes mål for hva virksomheten skal oppnå, og at resultater skal måles og sammenlignes med målene. Denne informasjonen skal brukes til styring, oppfølging, kontroll og læring for å utvikle og forbedre virksomheten. Sammen med de andre styringsvirkemidlene skal finansieringssystemet støtte opp under målene for sektoren og institusjonen. Universitetene og høyskolene er nettbudsjetterte, noe som innebærer større frihetsgrader i økonomistyringen enn for andre statlige virksomheter. Også gjennom innslaget av resultatbasert finansiering skiller universitets- og høyskolesektoren seg fra andre statlige virksomheter.

De sektorpolitiske målene er definert gjennom formålene i lov om universiteter og høyskoler og gientas i St.prp. nr. 1. Budsjettproposisjonen følger også opp stortingsdokumenter og utredninger som berører sektoren. I Kunnskapsdepartementets årlige tildelingsbrev til institusjonene brytes

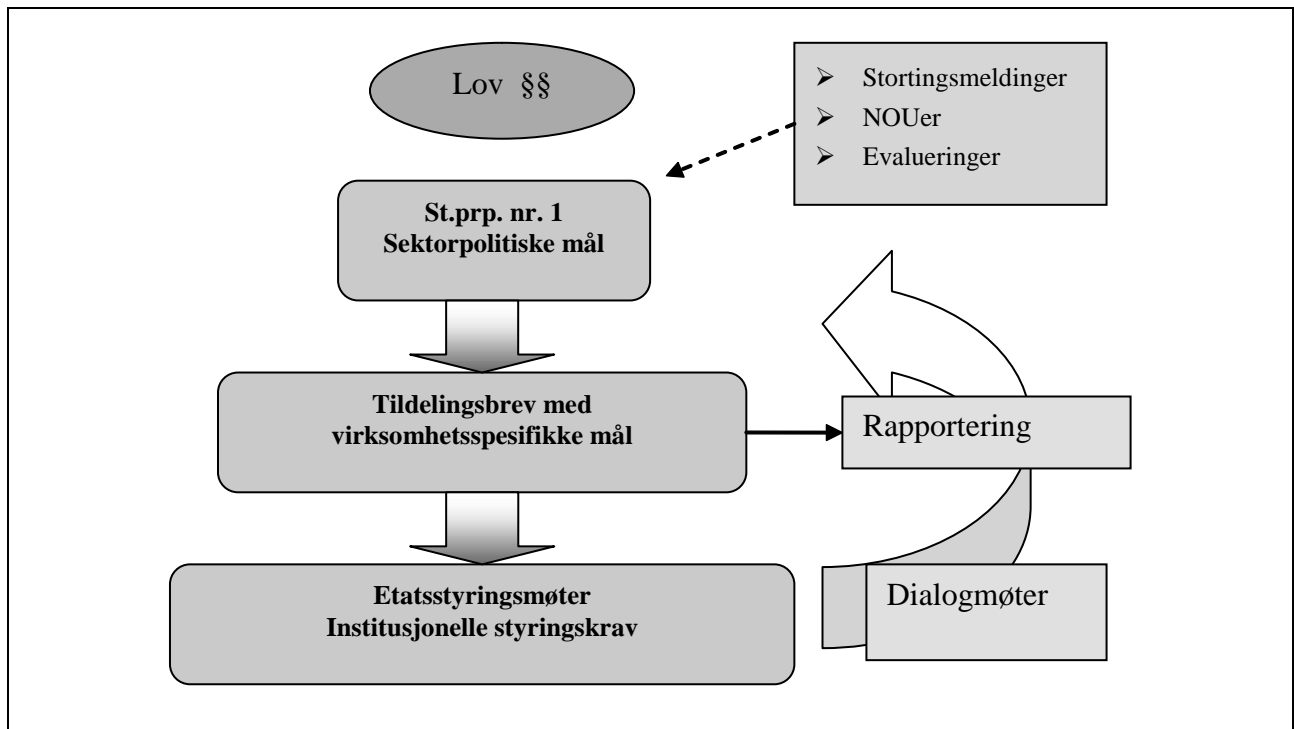
de sektorpolitiske målene ned i mål og resultatkrav for hver institusjon. Målene følges opp i årlige etatsstyringsmøter med universitetene og høyskolene, eller i andre møter eller formell dialog mellom departementet og institusjonene.

I etatsstyringsmøtene gjennomgås institusjonens resultater og planer i forhold til kravene i tildelingsbrevene, og det gis muntlige tilbakemeldinger og føringer for videre utvikling. Institusjonene har også anledning til å melde inn saker til møtene. Med institusjonenes økte autonomi legger etatsstyringen nå større vekt på styrets ansvar for å nå fastsatte mål. Hovedformålet er at departementet skal følge opp Stortingets vedtak og føre tilsyn med at aktiviteten blir gjennomført innenfor rammene som lov og regelverk gir, at målene for sektoren blir nådd og at dette skjer på en effektiv måte.

I etatsstyringsmøtet mellom departement og institusjon vil det være elementer av både etatsstyring og sektorstyring. Figur 10.1 illustrerer hvordan sektorstyringen tar form gjennom de ulike delene i etatsstyringen. Kunnskapsdepartementets rolle overfor de statlige universitetene og høyskolene kombinerer det sektorpolitiske ansvaret, som gjelder hele sektoren, med rollen som institusjonseier. Siden de statlig eide universitetene og høyskolene utgjør hovedtyngden av virksomhetene innenfor høyere utdanning, blir etatsstyringen også et viktig verktøy for gjennomføring av sektorpolitikken. Overfor de private høyskolene har departementet en annen rolle i og med at staten ikke er eier av institusjonene. Dette er indikert til høyre på figuren.

Private høyskoler

Fra 2003 er også private høyere utdanningsinstitusjoner underlagt lov om universiteter og høyskoler. Som lovgiver og utøvende myndighet er staten regulator av hele sektoren. Spesielt etter overgangen til et finansieringssystem med elementer av resultatbasert finansiering kan den i tillegg sies å opptre som bestiller. I disse rollene forholder staten seg i prinsippet likt overfor private og statlig eide institusjoner. Finansieringssystemet er utformet på samme måte for alle institusjonene, men de



Figur 10.1 Sektorstyring av universiteter og høyskoler

private har lavere basisbevilgninger og får dermed en mindre andel av sin samlede finansiering fra det offentlige. De får imidlertid samme betaling for å utdanne for eksempel sykepleiere, og det stilles aktivitetskrav for helsefagutdanning til fem private høyskoler.

Private høyskoler med statstilskudd får et felles tilsagnsbrev fra departementet. Her benyttes den samme målstrukturen som for de statlige institusjonene, men mål og resultatkrav kan bare stilles opp i tilknytning til tilskuddet som ytes. Departementets rolle er begrenset til å kontrollere resultatene og at formelle sider av virksomheten er i orden. Departementet *styrer* altså ikke disse institusjonene. Det har vært gjennomført enkelte dialogmøter med grupper av private høyskoler, men disse er mindre forpliktende for institusjonene enn etatsstyringsmøtene for de statlige universitetene og høyskolene. Forskjellen er altså knyttet til at staten overfor de statlige universitetene og høyskolene også opptrer som eier.

10.2 Dagens finansieringssystem

10.2.1 Komponentene i finansieringssystemet

Med Kvalitetsreformen ble det innført et nytt, delvis resultatbasert finansieringssystem for de statlige universitetene og høyskolene. Formålet var å

bygge opp under hovedmålene for reformen og samtidig synliggjøre tydeligere sammenhengen mellom institusjonenes oppgaver og bevilgninger. Bevilgningen til hver institusjon består av tre hovedkomponenter:

- basisbevilgning
- undervisningsbevilgning
- forskningsbevilgning

Basisbevilgningen består av den samlede rammen til institusjonene på tidspunktet for innføring av finansieringssystemet fratrukket undervisnings- og forskningskomponenten, med senere justeringer. Det vil si at den ble beregnet ikke på grunnlag av innsatsfaktorer eller kostnadsbærere, men som en residual etter at utslaget for hver institusjon i de resultatbaserte komponentene var regnet ut. I gjennomsnitt utgjør den ca. 60 % av bevilgningen til institusjonene. Ni statlige høyskoler hadde i 2007 en basisbevilgning på over 70 %.

Undervisningsbevilgningen tildeles ut fra antall avlagte studiepoeng ved institusjonene, samt antall inn- og utreisende utvekslingsstudenter. Bevilgningen har en åpen budsjettamme, det vil si at den øker når tallet på avlagte studiepoeng og utvekslingsstudenter øker. Siden innføringen av systemet i 2003 har bevilgningene til sektoren samlet økt med ca. 740 millioner kr. som resultat av dette.¹

1. Kilde: St.prp. nr. 1.

Undervisningsbevilgningen utgjør i gjennomsnitt ca. 25 % av bevilgningen til institusjonene.

Forskningsbevilgningen består av to komponenter: en strategisk bevilgning og en resultatbasert komponent basert på omfordeling mellom institusjonene (RBO). Den strategiske forskningsbevilgningen inneholder i hovedsak midler til stipendiatstillinger og vitenskapelig utstyr. Den resultatbaserte komponenten er basert på fire indikatorer: doktorgradskandidater, EU-midler, NFR-midler og publiseringspoeng. Fordi det er en fast ramme som fordeles, er uttellingen for den enkelte institusjon avhengig både av dens egne og de andre institusjonenes resultater.

I gjennomsnitt utgjør forskningsbevilgningen i underkant av 15 % av bevilgningen til institusjonene, fordelt med ca. 8 % på den strategiske komponenten og 6 % på RBO-komponenten.

Det er stor forskjell på institusjonstypene: mens forskningsbevilgningene i 2006 utgjorde gjennomsnittlig 3 % for de statlige høyskolene, var det tilsvarende tallet for universitetene 23 %. Dette avspeiler at høyskolene har avgitt en mindre andel av sin budsjettramme til den resultatbaserte omfordelingen av forskningsmidler, jf. nedenfor, og videre at strategiske forskningsmidler i hovedsak tildeles til universitetene og de vitenskapelige høyskolene.

Den samlede bevilgningen til hver institusjon gis som en rammebevilgning og disponeres av styret. Institusjonene viderefører i varierende grad den nasjonale beregningsmodellen i sine interne budsjettmodeller.² Systemet og utslagene for hver institusjon er dokumentert i detalj i årlige vedlegg som gis ut av Kunnskapsdepartementet i forbindelse med statsbudsjettet.³

10.2.2 Evalueringen av Kvalitetsreformen

Evalueringen av Kvalitetsreformen har ingen egen delrapport om finansieringssystemet, men en av rapportene tar for seg vitenskapelig publisering som grunnlag for forskningsfinansiering.⁴ Kunnskapsdepartementet bestilte derfor våren 2007 en teoretisk vurdering av systemet fra en forskergruppe ved Universitetet i Bergen ledet av profes-

sor Steinar Vagstad.⁵ Den konkluderer med at finansieringssystemet kombinerer styring og bruk av insentiver på en god måte, og at det fører til økt oppmerksomhet om resultater. På den annen side premierer resultatindikatorerne kvantitet heller enn kvalitet, og økt kontroll og kvalitetssikring har ført til at aktørene i sektoren føler at de har fått redusert handlefrihet.⁶ Vagstad-rapporten peker også på at insentivvirkningen av en økning i de resultatbaserte bevilgningene kan bli svekket hvis det samtidig kuttes i basisbevilgningen, fordi institusjonene da kan oppfatte det slik at de straffes hvis de oppnår gode resultater på de resultatbaserte indikatorene – altså at departementet gir med den ene hånden og tar med den andre. Som et overordnet hensyn peker forskerne på viktigheten av at finansieringssystemet er stabilt. Hvis noe endres, er det viktig at endringene skjer på en slik måte at ingen straffes for å ha gode resultater. Rapporten anbefaler likevel noen endringer i de resultatbaserte komponentene. Dette vil bli omtalt i den videre drøftingen.

To spørsmål som har vært drøftet i flere sammenhenger, men som utvalget ikke vil gå nærmere inn på, er:

- Forslaget om innføring av en formidlingskomponent. Dette ble varslet av Utdannings- og forskningsdepartementet i St.meld. nr. 20 (2004–2005) *Vilje til forskning*. Saken har vært utredet av to utvalg, men forslagene fra det såkalte «Formidlingsutvalget II» har blitt møtt med betydelig skepsis i sektoren.⁷ Også Vagstad-rapporten er skeptisk til indikatorene som er foreslått og anbefaler at det ikke innføres noen formidlingskomponent. I St.meld. nr. 7 (2007–2008) *Statusrapport for Kvalitetsreformen i høyere utdanning* foreslår heller ikke Kunnskapsdepartementet å innføre en formidlingskomponent nå, men varsler at det vil arbeide med å utvikle statistikk- og indikatorgrunnlaget for så å vurdere det på nytt senere. Departementet vurderer videre å utvide forskningskomponenten med nye indikatorer for å stimulere til utarbeidelse av lærebøker og andre akademiske arbeider.

2. Se Nicoline Frølich, *Iverksetting av insentivbasert finansiering: Utviklingstrekk i lys av den nye finansieringsmodellen*, NIFU STEP rapport nr. 13/2007, særlig kapittel 3.

3. *Orientering om forslag til statsbudsjettet 2008 for universiteter og høyskoler*, Kunnskapsdepartementet 2008.

4. Nicoline Frølich og Antje Klitkou, *Resultatbasert forskningsfinansiering: Vitenskapelig publisering 1991/96-2004*, Evaluering av Kvalitetsreformen, Delrapport 4 (Oslo: Norges forskningsråd, 2006).

5. Steinar Vagstad, Tommy Staahl Gabrielsen, Oddvar Kaarbøe, Kjell Erik Lommerud og Alf Erling Risa, *Finansieringssystemet for universitets- og høyskolesektoren – teoretiske vurderinger* (2007).

6. Forskerne som evaluerte Kvalitetsreformen, viser imidlertid til at ledelsen ved institusjonene opplever at muligheten for effektiv ressursbruk er styrket etter reformen. Se Svein Michelsen og Per Olaf Aamodt, *Evaluering av Kvalitetsreformen: Sluttrapport* (Oslo: Norges forskningsråd, 2007), s. 43.

7. Se http://www.regjeringen.no/upload/kilde/kd/hdk/2006/0010/ddd/pdfv/288717-sdg-sammen_om_ku.pdf.

der som har et bredere publikum enn tradisjonelle vitenskapelige arbeider.

- Innføring av resultatindikatorer for kunstnerisk utviklingsarbeid. Også denne saken har vært utredet av et utvalg nedsatt av Universitets- og høyskolerådet.⁸ Utvalget anbefalte at det ikke blir innført slike indikatorer, og departementet slutter seg til denne vurderingen.

10.3 Utvalgets vurderinger

10.3.1 Finansieringssystemet som styringsinstrument

Bevilgningene fra staten skal finansiere de høyere utdanningsinstitusjonenes lovpålagte oppgaver innenfor undervisning, forskning og formidling, og finansieringssystemet skal sammen med andre styringsvirkemidler støtte opp under målene for sektoren. Samlet skal dette sikre god styring, oppfølging og kontroll med de betydelige ressursene som samfunnet investerer i høyere utdanning. For at finansieringssystemet skal fungere godt, må det gi institusjonene gode incentiver til å oppfylle politiske mål, være forutsigbart og ha legitimitet i sektoren. Det siste krever at mål- og resultatstyringen gir ansvar og rimelig frihet til institusjonen, at grunnlaget for de finansielle tildelingene er tydelig, og at systemet er lett forståelig.

Utvalgets mandat sier at utvalget skal vurdere sine forslag «i forhold til finansieringsordningen for universiteter og høyskoler». Utvalget konstaterer at endringene som ble innført med Kvalitetsreformen, har gjort at de høyere utdanningsinstitusjonene i større grad enn tidligere opptrer som markedsaktører. Dette var en tilsiktet utvikling, der tanken var å styrke kvaliteten gjennom konkurranse og å stimulere til mangfold gjennom å gi institusjonene økt autonomi. Utvalgets analyse er imidlertid at diversiteten i sektoren heller har blitt mindre, og det økte innslaget av markedsliknende styringsmekanismer er en medvirkende årsak til flere av problemene som er identifisert i kapittel 5. I tillegg kan enkelte spørreundersøkelser tyde på at det er skapt en situasjon med konkurranse om studentene også internt ved institusjonene som i noen tilfeller kan få uheldige konsekvenser.⁹

Den økte faglige autonomien gjør at institusjonene kan opprette parallelle, konkurrerende studietilbud hvis de finner det formålstjenlig, selv om

det fører til mindre diversitet på nasjonalt nivå. Finansieringssystemet kan forsterke en slik effekt i og med at institusjonene kan ta opp og få resultatbasert finansiering for studenter ut over antallet som er forutsatt i basiskomponenten. Den resultatbaserte finansieringen er ment å utgjøre 40 % av kostnadene for studieplassene. Vagstad-rapporten stiller spørsmål ved om satsene i den resultatbaserte komponenten er satt for høyt i forhold til institusjonenes kostnader ved å ta opp ekstra studenter.

Tre hovedhensyn må balanseres mot hverandre i utformingen av finansieringssystemet: stabilitet og langsiktighet (basisbevilgning), utvikling og dynamikk gjennom incentiver (resultatbaserte tildelinger) og politisk styring og prioritering (strategiske bevilgninger). På bakgrunn av utviklingen etter Kvalitetsreformen mener utvalget at balansen mellom statlig styring og institusjonell autonomi bør justeres slik at det blir noe mer rom for statlig styring. Dette gjelder også finansieringssystemet.

I utvalgets møter med universiteter og høyskoler har det kommet kritikk mot detaljeringsgraden i tildelingsbrev, rapporteringskrav mv. fra departementet. Høy detaljeringsgrad i mål- og resultatstyringen i kombinasjon med innslag av resultatbasert finansiering kan samlet sett gi et relativt komplisert styringssett med omfattende krav til rapportering og oppfølging. En uheldig konsekvens av dette kan være en reelt svekket autonomi i form av uheldige bindinger for institusjonene i forhold til effektiv gjennomføring av hovedmålene. Utvalget mener at mål- og resultatstyringen for sektoren bør være basert på tydelige og overordnede mål- og resultatkrav, men med store frihetsgrader og tilhørende ansvar til institusjonen for hvordan disse skal nås. Finansieringssystemet skal understøtte mål- og resultatstyringen.

Utvalget viser til at verken Vagstad-rapporten eller den samfunnsøkonomiske analysen som Senter for statlig økonomistyring har utført på oppdrag fra utvalget,¹⁰ tilsier at innslaget av resultatbasert finansiering av universitetene og høyskolene bør øke. Et resultatbasert system vil alltid måtte være grovmasket, samtidig som et økt innslag av incentivbasert finansiering kan føre til forsømmelse av ikke-incentivbaserte områder og stadig nye krav om refusjon for aktivitet. Dette kan igjen føre til at virksomhet og fokus ved institusjonene dreies i en uønsket retning. Samtidig har de resultatbaserte bevilgningene en viktig incentivvirkning. Spesielt

8. Se http://www.uhr.no/aktuelt_fra_uhr/vekt_pa_kunstnerisk_utviklingsarbeid.

9. Frølich (2007) s. 16.

10. Senter for statlig økonomistyring, *Samfunnsøkonomisk analyse av strukturendringer i universitets- og høyskolesektoren*, Rapport nr. 1/08. Utrykt vedlegg til utredningen.

den resultatbaserte undervisningsfinansieringen synes å fungere godt etter hensikten, og den har tilført sektoren betydelige ekstra midler. I stedet bør det vurderes om det er mulig å knytte resultatopptakelsen i større grad til framtidige mål, jf. nedenfor.

Utvalget mener at en kombinasjon av mer overordnet mål- og resultatstyring og en større strategisk bevilgning, finansiert dels fra basisbevilgningen og dels fra den resultatbaserte bevilgningen, vil gi en bedre balanse mellom behovet for noe mer politisk styring og institusjonenes behov for frihetsgrader i disponeringen av ressursene. Samlet innebærer dette en reduksjon i omfanget av resultatbasert finansiering. Med større institusjoner slik utvalget foreslår i kapittel 6, øker også grunnlaget for at institusjonene selv kan utforme gode insentivsystemer for sine underliggende virksomheter basert på institusjonens strategi og profil.

Utvalget vil understreke at finansieringssystemet bare er ett av flere styringsvirkemidler og må ses i en større sammenheng, jf. ovenfor. Det er styret ved den enkelte institusjonen som har ansvar for å ivareta hele institusjonens virksomhet. Et finansieringssystem kan ikke og skal ikke løse alle problemer alene, og som det er påpekt i Vagstadrapporten og ikke minst fra institusjonene selv, er det viktig at systemet er stabilt over tid og dermed forutsigelig for institusjonene. Utvalget mener likevel at det er grunn til å vurdere enkelte endringer i utformingen av systemet i retning av mer langsiktig styring.

10.3.2 Overgang til mer langsiktig styring

Finland har et finansieringssystem for høyere utdanning basert på treårige avtaler mellom Undervisningsministeriet og de høyere utdanningsinstitusjonene. Avtalene fastsettes på grunnlag av forhandlinger og justeres i årlige oppfølgingsmøter. Formålet er å sikre at universiteter og høyskoler når politisk fastsatte mål for sektoren. Systemet er nærmere beskrevet i boks 10.1. Også i Danmark skjer det en omfattende dialog mellom ministeriet og institusjonene knyttet til utviklingskontrakter for hver institusjon, men disse har ikke direkte budsjettmessige konsekvenser på samme måte.

I Norge har finansieringssystemet blitt kritisert for å være tilbakeskuende fordi de resultatbaserte bevilgningene premierer henholdsvis forbedring i forhold til utgangsposisjonen i 2002 (undervisning) og relativ forbedring i forhold til konkurrerende institusjoner (forskning) heller enn oppfyllelse av overordnede mål for sektoren. I tillegg

kommer den store, historisk baserte basisbevilgningen.

Dialogen mellom departement og institusjoner i Finland, og delvis også Danmark, synes å atskille seg fra budsjett- og etatsstyringsopplegget i Norge hovedsakelig ved at den er mer overordnet og langsiktig. Også disse landene har årlige statsbudsjetter, slik at mer langsiktige avtaler må inngås med forbehold om årlige budsjettvedtak.

Utvalget har vurdert innføring av for eksempel treårige avtaler mellom departementet og institusjonene etter modell fra Finland. I vedlegg til NOU 2003:6 *Hva koster det?* viser lovavdelingen i Justisdepartementet til at «Vi er tilbøyelige til å anta at Stortinget ikke vil være avskåret av Grunnloven fra å vedta flerårige budsjettvedtak.» Stortinget har imidlertid senere lagt til grunn gjeldende praksis om at bevilgningsvedtak og budsjettermin er begrenset til ett år. I tillegg har utvalget lagt til grunn at staten ikke kan inngå juridisk bindende avtaler med statlige forvaltningsorganer, fordi de er en del av staten. Med andre ord kan ikke staten som juridisk person inngå avtaler med seg selv. Utvalget har derfor av formeller grunner ikke foreslått et budsjettssystem basert på flerårige avtaler.

Hovedmålene for universitets- og høyskolesektoren krever systematisk og langsiktig satsing. Utvalget mener at langsiktig planlegging, i tråd med økonomiregelverkets krav, i langt sterkere grad må prege styringsprosessene. Selv om statsbudsjettet er ettårig, skal alle statlige virksomheter planlegge både i et ettårig og et flerårig perspektiv. Utvalget mener at flerårig planlegging bør sterkere inn i styringen og utnyttes til å etablere sterkere langsiktige forpliktelser, innenfor de rammene som ettårige budsjetter setter. Dette vil kunne innebære at styringen i større grad fokuserer på mål og resultatkrav som skal nås om for eksempel 2–4 år, samtidig som institusjonene for det enkelte budsjettår viser at de er på vei mot de mer langsiktige målene. Mer langsiktig mål- og resultatstyring vil motivere for en klart mindre detaljstyring i det enkelte budsjettåret, og kan suppleres av evalueringer som et viktigere element i styringsprosessene.

Utvalget registrerer at den svenske utredningen *Resurser för kvalitet*, ledet av professor Dan Brändström, foreslår å innføre fireårige planleggingsperioder. Dette innebærer at overslaget på bevilgningene beregnes for en fireårsperiode, og i denne perioden påvirkes de ikke av oppnådde resultater. Bevilgningen skal likevel besluttes av Riksdagen hvert år.¹¹

11. SOU 2007:81 *Resurser för kvalitet*.

Boks 10.1 Finansieringssystemet for høyere utdanning i Finland

Alle universitetene i Finland er statsinstitusjoner og mottar grunnbevilgning over statsbudsjettet. Fra og med 1997 har finansieringssystemet vært basert på en formel for tildeling ut fra avtalte resultatmål. Målene blir fastlagt i forhandlingsmøter mellom Undervisningsministeriet og hver enkelt institusjon, og det inngås en avtale for en treårsperiode. Forhandlingene innledes to år før avtaleperioden begynner gjennom at ministeriet sender ut retningslinjer. Prestasjonsavtalen oppdateres årlig og omfatter både kvalitative og kvantitative mål, ressurser som er nødvendige for å nå målene, fortsatt utvikling av virksomheten og vurdering av resultat. Målene settes sammen, og universitetene kan velge hvordan de vil nå dem. Målene blir satt slik at for eksempel antall kandidater tillates å variere mellom en øvre og en nedre grense. Hvis den øvre grensen overskrides, får det ingen budsjetteffekt. Hvis den nedre grensen underskrides, kuttes det i neste budsjett-runde. Utgangspunktet for avtalene er prognoser for antatt arbeidskraftbehov over terminer på seks år.

I Finland skilles det ikke mellom basisbevilgninger til undervisning og forskning. Systemet har tre komponenter: en basiskomponent, en prosjektkomponent og en resultatbasert komponent. Basiskomponenten utgjør størstedelen av finansieringen og holdes så stabil som mulig over tid. Den er formelbasert og tar utgangspunkt

i kostnad per enhet, og modellen har som mål å være så forutsigelig og transparent som mulig. Den finske basiskomponenten inkluderer blant annet det som i det norske systemet kalles resultatbasert undervisningskomponent. Prosjektkomponenten brukes strategisk, for eksempel kan to institusjoner oppnå økt uttelling ved å slå seg sammen. Den resultatbaserte komponenten dreier seg i hovedsak om kvalitet på forskning og effektivitet. Samlet har de tre komponentene 19 indikatorer/underkomponenter. Hensikten med det finske systemet er å fordele midler til universitetene som rammebevilgning, ikke å prioritere mellom ulike områder.

Omtrent 70–80 % av de totale bevilgningene til universitetene er budsjettfinansiering fra departementet. Dette gir en rimelig grad av sikkerhet og kontinuitet med hensyn til deres grunnleggende oppgaver. Finland har også yrkeshøgskoler, som er kommunalt eller privat eid og finansieres dels av sentrale, dels av lokale myndigheter. Finansieringssystemet for disse er bygd opp av de samme komponentene som for universitetene, men med andre indikatorer.

Se også:

http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2004/liitteet/opm_233_opm20.pdf?lang=en (*Management and Steering of Higher Education in Finland*, Ministry of Education, 2004)

Dagens resultatbaserte finansiering er basert på institusjonenes resultater to år tilbake i tid. For å understøtte en mer langsiktig mål- og resultatstyring mener utvalget at det bør vurderes å kombinere historiske resultater med framtidige anslag/forventninger. En mer langsiktig styring bør baseres på strategiforslag fra institusjonene, etter at departementet først har formulert overordnede mål. På denne måten fordeles midlene etter en dialog mellom departementet og sektoren. Dette er ikke så ulikt dagens system, der institusjonene får tildelt midler på grunnlag av årlige budsjettforslag. I dagens system fremmes forslagene imidlertid innenfor en på forhånd gitt budsjett-ramme, med mulighet for tilleggforslag utenfor rammen. Videre føres det ingen reelle budsjettforhandlinger mellom departementet og institusjonene, selv om budsjettforslaget danner grunnlag

for de årlige etatsstyringsmøtene. I et system basert på mer langsiktig styring vil det kunne skje større og raskere endringer i budsjettfordelingen mellom institusjonene enn i dag, men da ut fra nasjonale prioriteringer.

Politisk må det vurderes hvilke hensyn finansieringssystemet skal ivareta i forhold til andre styringsvirkemidler. Mens det nåværende norske systemet eksplisitt er utformet med sikte på å være nøytralt både geografisk og mellom institusjoner, mener utvalget at det er behov for et sterkere element av politisk styring og prioritering. Utvalget mener at dette er nødvendig for å oppfylle de samfunnmessige målene for høyere utdanning også i Norge, noe som samtidig vil kreve en mer aktiv og strategisk opptreden fra departementets side. Det forutsetter at departementet har en organisering som gjør det i stand til å ivareta en slik rolle. I Fin-

land er det for eksempel en egen strategienhet i Undervisningsministeriet.

10.3.3 Basisbevilgning

I utvalgets møter med representanter for sektoren har det gjentatte ganger vært påpekt som et problem at basiskomponenten for en stor del er basert på historiske forhold. Utvalget har registrert at disse forholdene ikke lenger kan rekonstrueres og gjøres rede for. Kostnadsbærerne er altså ikke synliggjort, og det er vanskelig å forstå hvorfor institusjonene får det beløpet de gjør. Fra flere institusjoner er det gitt uttrykk for at de opplever systemet som urettferdig når de sammenligner sine ressurser med institusjoner som oppfattes som nokså like. Noen institusjoner hevder at de har uforholdsmessig liten basisbevilgning fordi de hadde høy produktivitet i utgangsåret for innføring av finansieringssystemet. Utvalget tar ikke stilling til dette, men mener det illustrerer at den historisk begrunnede basiskomponenten gjør finansieringssystemet mindre tydelig og svekker dets legitimitet.

Også OECDs landrapport om norsk høyere utdanning og Vagstad-rapporten tar opp at basisbevilgningen er lite transparent. Spesielt i et konkurransepreget system er dette utilfredsstillende, fordi det skaper potensielt ulike konkurransebetingelser mellom institusjonene. Utvalget mener at finansieringssystemet bør endres eller justeres med sikte på at basiskomponenten skal bli transparent og forståelig både for institusjonene og for myndighetene selv. Dette vil øke legitimiteten i systemet og gi et bedre grunnlag for å vurdere behov for endringer.

Det har vært gjort flere forsøk på å splitte opp basiskomponenten, men det har vist seg vanskelig å finne kostnadsbærere som gjenspeiler institusjonenes reelle utgifter. En detaljert beregning av kostnader er tilnærmet umulig; i stedet må en eventuelt basere seg på en grovmasket beregning med utgangspunkt i noen få innsatsfaktorer, slik en gjør i enkelte andre land. I tillegg kommer midler til universitetsmuseer og andre spesielle formål samt midler for å kompensere for forhold som for eksempel et stort innslag av desentraliserte tilbud.

En mulig kostnadsbærer for undervisningsmidlene i basisbevilgningen kunne være antall studenter i de ulike kostnadskategoriene i finansieringssystemet. Dette er beregningsgrunnlaget blant annet i Sverige og Danmark. Forskningsmidlene som ligger i basis kunne beregnes med utgangspunkt for eksempel i antall ansatte med forskningskompetanse, det vil si faglig ansatte på

førstestillingsnivå eller høyere.¹² Foreløpige simuleringer på oppdrag fra utvalget tyder imidlertid på at dette ville få så store omfordelingsvirkninger at det er umulig å gjennomføre. En av grunnene til dette er de store forskjellene mellom institusjonene når det gjelder utstyrsintensitet. En slik beregning tar heller ikke hensyn til at det er dyrere å drive institusjoner som har små studiesteder eller store reiseavstander, eller at kostnadene ved reiser er større for institusjoner i Nord-Norge. En transparent basisbevilgning måtte derfor også inkludere slike faktorer.

Når det gjelder forskningsmidlene i basis, kunne en annen mulighet være å tildele dem på grunnlag av evalueringer av forskningsmiljøene, tilsvarende den britiske Research Assessment Exercise (RAE). I korthet innebærer RAE at det foretas en kvalitetskategorisering av alle fagmiljøer ved britiske universiteter og høyskoler gjennom fagfellellevurdering som grunnlag for tildeling av forskningsmidler. Systemet har ført til tilpasninger gjennom selektive tilsetninger og har også vært kritisert for administrativt tyngende rapportering. Det er nå under endring ved at finansieringen etter gjennomføringen av den siste RAE i 2008 vil bli basert på indikatorer, men med et fortsatt innslag av fagfellellevurdering, om enn i langt mindre omfang, innenfor alle fagområder unntatt naturvitenskap, teknologi og medisin.¹³

Kvaliteten i forskningsmiljøer endrer seg ikke over natten. I Norge kunne en tenke seg at det ble gjennomført en evaluering i full bredde for eksempel hvert 10. år, som så dannet grunnlag for hele eller deler av tildelingen til forskning i basisbevilgningen gjennom premiering av de beste miljøene og eventuelt graderte tildelinger til de andre. Dette ville komme i tillegg til dagens resultatbaserte omfordeling og strategiske forskningsbevilgninger, samt eventuelt en komponent basert på antall ansatte. Dermed ville ikke utslagene bli på langt nær så dramatiske som i Storbritannia, der det har skjedd en kraftig omfordeling av forskningsmidlene slik at det nå finnes universiteter som praktisk talt ikke driver forskning, i hvert fall ikke grunnforskning. Utvalget foreslår ikke å innføre evalueringer som grunnlag for tildeling av midler nå, men mener departementet bør vurdere dette på sikt. Norges forskningsråd driver allerede omfattende fagevalueringer, men de er langt fra heldekkende. Selv med et tiårsperspektiv ville derfor et slikt sys-

12. Antall førstestillinger var opprinnelig en av indikatorene for den resultatbaserte forskningsbevilgningen.

13. Se <http://www.hefce.ac.uk/news/hefce/2006/rae.htm> for mer informasjon.

tem medføre behov for betydelige ekstra ressurser.

I St.meld. nr. 27 (2000–2001) om Kvalitetsreformen het det at basisbevilgningen blant annet kunne brukes til å «kompensere små institusjoner som er sårbare for endringer i søkermønstre». ¹⁴ Vagstad-rapporten viser på den annen side til at det skjedde et rammekutt i basisfinansieringen umiddelbart etter innføringen av finansieringssystemet som kunne oppfattes som en motvekt mot økningen i de resultatbaserte undervisningsbevilgningene. ¹⁵ Utvalget vil understreke at basisbevilgningen ikke bør brukes til å kompensere for endringer i de resultatbaserte bevilgningene, da dette vil gjøre finansieringssystemet mindre tydelig og svekke insentivvirkningen av de resultatbaserte komponentene.

10.3.4 Strategiske bevilgninger

Som beskrevet innledningsvis i kapitlet er dagens bevilgninger til universitetene og høyskolene rammebevilgninger. Det vil si at selv om en del av midlene er beregnet ut fra for eksempel resultater i forskning, står institusjonene fritt med hensyn til hvordan de vil bruke dem. Dette gjelder i prinsippet også de strategiske forskningsbevilgningene, selv om de i praksis er øremerket til stipendiatstillinger og vitenskapelig utstyr.

Utvalget mener at innslaget av reelt strategiske bevilgninger underlagt politisk styring i finansieringssystemet bør øke, og at det i tillegg til de strategiske forskningsbevilgningene bør innføres en egen strategisk undervisningsbevilgning. Dette er nærmere omtalt og begrunnet nedenfor. En økning i omfanget av strategiske bevilgninger bør realiseres dels gjennom en tilsvarende reduksjon av basisbevilgningen og dels gjennom en reduksjon i de resultatbaserte komponentene.

Utvalget mener at en klarere styring vil gjøre finansieringssystemet tydeligere og grensen mellom departementets og institusjonens myndighet klarere. En innvending kan imidlertid være at bevilgninger som bestemmes av sentrale myndigheter ut fra politiske og strategiske mål, heller enn på grunnlag av objektive indikatorer, vil føre til at institusjonene fokuserer på lobbyvirksomhet overfor tildelende myndighet heller enn på kvaliteten i virksomheten og forholdet til samfunnet omkring.

Strategiske bevilgninger skal være fleksible i forhold til ulike formål. I et system basert på mer

langsiktig styring vil de være gjenstand for dialog mellom departementet og institusjonene. Med dagens finansieringssystem vil institusjonene kunne fremme forslag i sine årlige budsjettforslag og i den løpende dialogen med departementet som i neste omgang følges opp med strategiske bevilgninger. Det ligger i navnet at bevilgningene vil variere mellom institusjonene over tid. De kan likevel ha en fast ramme i budsjettet. Rammen kan også endres med endrede politiske prioriteringer, men hensynet til forutsigelighet tilsier at det ikke bør være større kortsiktige variasjoner. Et sterkere innslag av strategisk finansiering vil være lettere å gjennomføre med få og store institusjoner, jf. utvalgets forslag i kapittel 6.

10.3.4.1 Strategisk forskningsbevilgning

De strategiske forskningsmidlene i dagens finansieringssystem går hovedsakelig til stipendiatstillinger og vitenskapelig utstyr. Størstedelen av midlene går til universitetene og fordeles pro rata etter størrelse. Med andre ord er fordelingen i liten grad «strategisk»; i stedet avspeiler den eksisterende forskjeller mellom institusjonene med hensyn til forskning.

I kapittel 9 foreslår utvalget at all forskerutdanning i Norge i framtiden bør skje i tilknytning til forskerskoler eller tilsvarende strukturerte opplegg, og at det, spesielt hvis dagens institusjonsstruktur blir videreført, bør vurderes å la en del av finansieringen gå direkte til forskerskolene. På den måten kan finansieringen bidra til å sikre en mer hensiktsmessig struktur og høyere kvalitet i forskerutdanningen. Dette vil være et naturlig formål for de strategiske forskningsbevilgningene. Andre formål kan være knyttet til for eksempel kompetanseheving og styrking av FoU-virksomheten i de korte profesjonsutdanningene, jf. kapittel 14.

Utvalget viser til at Norges forskningsråd har en sentral rolle i iverksettelsen av nasjonale forskningsstrategier og -prioriteringer. De strategiske forskningsbevilgningene vil være et supplement til dette og vil ha som formål å bidra til å sette de høyere utdanningsinstitusjonene best mulig i stand til å oppfylle sin rolle i det nasjonale FoU-systemet. På den bakgrunn antar utvalget at bevilgningen i utgangspunktet bør videreføres omtrent på dagens nivå eller økes noe, i tillegg til forslagene som fremmes i tilknytning til styrking av forskerutdanningen. En mulig større økning bør ses i forhold til regjeringens mål om å øke forskningsinnsatsen til 3 % av BNP, hvorav det offentliges andel skal utgjøre 1 % av BNP. Hvis dette blir realisert, kan andelen som går direkte til institusjonene, tildeles

14. St.meld. nr. 27 (2000-2001) *Gjør din plikt – krev din rett* s. 63.

15. Vagstad m.fl. s. 25-26.

delvis som strategiske midler og delvis i basis. Dermed vil den relative andelen av resultatbasert finansiering samtidig bli redusert.

10.3.4.2 Strategisk undervisningsbevilgning

Utvalget mener at det bør innføres en strategisk undervisningsbevilgning i finansieringssystemet som en parallell til den strategiske forskningsbevilgningen. Dette vil tjene flere formål. Bevilgningen kan benyttes til å realisere nasjonale mål eller ivareta hensyn som er dårlig ivaretatt på andre måter. Den vil også være et signal om betydningen av god undervisning. Mulige formål kan være:

- Etablering av nye tilbud som det er behov for nasjonalt. Strategiske undervisningsmidler kan ha en «kuvøsefunksjon» i en oppbyggingsfase, men slik at midlene til drift deretter legges inn i rammebevilgningen. Dermed frigjøres de strategiske midlene til nye formål.
- Stimulering av samarbeid mellom institusjoner om for eksempel etablering og drift av studietilbud. Dette vil være mest aktuelt hvis dagens organisering av sektoren videreføres, eller med en nettverksmodell, jf. kapittel 6. For eksempel kan det etableres en pott som institusjonene inviteres til å søke midler fra etter gitte kriterier. Igjen vil det ikke være snakk om regulære driftsmidler, men stimuleringsmidler i en oppbyggingsfase.
- Stimulering av samarbeid med regionalt og lokalt nærings- og arbeidsliv, jf. kapittel 16. Formålet vil være å styrke institusjonenes evne til å opptre som regionale aktører. Utvalget mener at strategiske tildelinger kan være vel så godt egnet til å oppnå dette som en resultatbasert indikator.
- Styrking av profesjonsutdanningene gjennom for eksempel kompetansehevingstiltak, jf. kapittel 14.

Størrelsen på bevilgningen vil avhenge av hvilke formål den skal benyttes til. Som et utgangspunkt antar utvalget at den vil kunne ha omtrent samme omfang som den strategiske forskningsbevilgningen.

10.3.5 Kandidater som indikator i undervisningskomponenten

Ved innføringen av det nye finansieringssystemet i 2002 varslet regjeringen at kandidatproduksjon ville bli inkludert som en indikator i den resultatbaserte undervisningskomponenten, men først etter at innføringen av ny gradsstruktur var fullt

gjennomført, da rapporteringen ellers ville bli vanskelig.¹⁶

I Vagstad-rapporten blir det påpekt at den nåværende indikatoren for undervisningskomponenten – antall avlagte 60-studiepoengsenheter – ikke premierer gjennomstrømning og fullføring av studiene slik den erklærte hensikten er.¹⁷ Institusjonene kan øke studiepoengsproduksjonen ved å ta opp flere studenter og premieres for alle studiepoeng som blir avlagt, uavhengig av om studentene fullfører studiet. Videre premieres/straffes variasjon i antall avlagte studiepoeng likt uavhengig av om utgangspunktet var godt eller dårlig. Som et bedre mål for gjennomstrømning foreslår gruppen avlagte studiepoeng per student, mens antall kandidater vil være et mål på fullføring.

Utvalget registrerer at regjeringen vurderer å innføre kandidater som en indikator i finansieringssystemet i forbindelse med framleggelsen av statsbudsjettet for 2009, jf. St.meld. nr. 7 (2007–2008), og vil derfor ikke gå nærmere inn på dette.

10.3.6 Mer differensierte indikatorer for forskning og utviklingsarbeid

Utvalget har registrert at det har vært en diskusjon om indikatorene for forskning og utviklingsarbeid i finansieringssystemet. Utvalget mener at det er rimelig at institusjonenes faglige produksjon har en viss, men begrenset, virkning på de ressursene de mottar, selv om det kan reises innvendinger mot enhver konkret utforming av et slikt system.

Indikatorene som benyttes i den resultatbaserte forskningskomponenten i dag (EU-midler, NFR-midler, vitenskapelig publisering og doktorgradskandidater), synes godt tilpasset universitetene og de vitenskapelige høyskolene. Det pågår en diskusjon om forskjeller mellom fagområder i forhold til indikatoren for publisering, som også kommenteres i Vagstad-rapporten. Utvalget ser det som en god ordning at Universitets- og høyskolerådets organer har avgjørende innflytelse på utformingen av systemet, og ser det som naturlig at det pågår en kontinuerlig diskusjon i sektoren om justeringer i indikatorer og vekting.

For de statlige høyskolenes vedkommende har det vært uttrykt bekymring for at indikatorene ikke gir dem insentiver til utvikling på egne premisser. Utvalget har derfor diskutert muligheten for å gjeninnføre en egen pott for høyskolene med insentiver bedre tilpasset deres egenart, slik systemet var fram til 2006. Problemet med dette er at så

16. St.prp. nr. 1 (2001-2002) s. 156.

17. Vagstad m.fl. s. 27-30.

godt som alle de profesjonsorienterte høyskoleutdanningene, i og med etableringen av universitetene i Stavanger og Agder, nå også finnes ved universiteter. Flere vil følge, og det vil være lite formålstjenlig å gi forskjellige insentiver til samme utdanning avhengig av hvilken type institusjon den gis ved.

Differensierte insentiver trenger imidlertid ikke å knyttes til institusjonskategori. I stedet kunne det innføres et bredere spektrum av indikatorer i den resultatbaserte forskningskomponenten som slår ulikt ut for de ulike institusjonene avhengig av deres FoU-profil. Det vil kunne ha betydning for arbeidsdelingen mellom institusjonene om for eksempel FoU-arbeid rettet mot yrkesutøvelse i profesjonene, samtidig som høyskolenes andel av potten da kunne økes. Høyskolene (inkludert universitetene i Stavanger og Agder) har i dag bare avgitt 1–2 % av sin budsjett-ramme til potten for resultatbasert omfordeling av forskningsmidler, mens universitetene og de vitenskapelige høyskolene har avgitt 10 %.

I kapittel 16 om regional betydning drøftes også muligheten for å la institusjonene velge mellom alternative indikatorer for enkelte utdanninger. Det vil imidlertid kunne by på administrative utfordringer, og vil bryte med prinsippet om at finansieringssystemet er et nasjonalt system for finansiering av institusjonene, mens det er opp til dem hvordan de viderefører det internt. Dette prinsippet er understreket både fra departementets side og i Vagstad-rapporten. Med andre ord kan institusjonene selv lage insentiver for regionalt samarbeid internt, uavhengig av insentivene på nasjonalt nivå.

Et motargument mot å innføre flere indikatorer kan være at det bidrar til økt kompleksitet og dermed mindre oversiktighet i finansieringssystemet. Videre vil det øke faren for skjevfokusering eller strategisk tilpasning ved at innsatsen rettes inn mot de indikatorene der det er lettest å få uttelling, jf. Vagstad-rapporten. Selv om det innføres indikatorer spesielt innrettet mot visse utdanninger, er det dessuten ikke sikkert at disse blir vinnerne. Dette vil blant annet avhenge av vekten av indikatorene. Det vil være en utfordring å finne gode indikatorer, og det bør i tilfelle foretas simuleringer på forhånd av hvilke utslag de vil gi. På den annen side er systemet med resultatbaserte tildelinger også et motivasjonssystem, og det er grunn til å tro at en klarere synliggjøring av at også forsknings- og utviklingsarbeid knyttet til de typiske høyskoleutdanningene belønnes, vil virke motiverende.

Utvalget ser argumenter for å innføre indikatorer i den resultatbaserte delen av finansieringssystemet som er bedre tilpasset de korte profesjonsutdanningene. I utviklingen av slike indikatorer vil Universitets- og høyskolerådet kunne spille en sentral rolle, slik det også har gjort tidligere. Utvalget er samtidig opptatt av at antallet indikatorer ikke må bli for høyt, og vil på bakgrunn av den korte tiden RBO-komponenten har eksistert, ikke foreslå endringer i indikatorene nå.

10.3.7 Finansieringsmodell i forhold til organisering av sektoren

Utvalgets forslag til endringer i finansieringssystemet fremmes uavhengig av hvordan universitets- og høyskolesektoren organiseres i framtiden. Utvalget foreslår i kapittel 6 at de høyere utdanningsinstitusjonene samles i større enheter. Slik det også påpekes i den samfunnsøkonomiske analysen fra Senter for statlig økonomistyring, legger organisering i større institusjoner til rette for en stor grad av basisfinansiering, der den videre fordelingen av midlene bestemmes av institusjonene. I en slik modell bør styrene ha stort handlingsrom innenfor en relativt stabil finansieringsramme. Samtidig kan prioriteringer på nasjonalt nivå gjøres tydeligere gjennom strategiske forsknings- og undervisningsbevilgninger. Den resultatbaserte undervisningsbevilgningen bør kunne videreføres med omtrent samme utforming som i dag. Behovet for endringer i den resultatbaserte forskningsbevilgningen vil måtte vurderes.

Organisering i et fåtall store institusjoner vil gi gode muligheter for forbedringer i dagens mål- og resultatstyring. Departementets styring kan fokusere på tydelige, mer overordnede og langsiktige mål- og resultatkrav. Institusjonene bør gis ansvar og frihetsgrader til å utnytte mulighetene som ligger i at de blir større og mer robuste, til å gjennomføre tiltak som gir økt kvalitet og effektivitet. Mynighetenes kontrollbehov vil fortsatt være til stede, og det vil fortsatt være behov for god styringsinformasjon som grunnlag for strategiske prioriteringer på nasjonalt nivå. Dette vil stille store krav til utforming av rapporteringssystemet, både når det gjelder utforming av indikatorer og balansen mellom behovet for styringsinformasjon og den administrative byrden ved rapportering.

10.3.8 Endringer på lengre sikt

I St.meld. nr. 7 (2007–2008) varsler Kunnskapsdepartementet at det vil sette i gang en evaluering av finansieringssystemet i løpet av 2009. Dette vil

kunne gi grunnlag for å vurdere mer omfattende endringer i systemet. I den forbindelse mener utvalget at følgende endringer bør vurderes:

- Et tydeligere skille mellom finansiering av utdanning og finansiering av forskning (inkludert forskerutdanning). Dette vil blant annet innebære en deling av dagens basisfinansiering på de to områdene.
- Egne gjennomslittige basisbevilgninger for hvert av områdene utdanning og forskning og eventuelt innslag av enkle resultatbaserte elementer som supplement.
- Bruk av evalueringer som et grunnlag for tildeling av forskningsmidler.

Forskjellen mellom dagens finansieringssystem og et system basert på disse prinsippene er illustrert i figur 10.2.

10.4 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at hovedtrekkene i dagens finansieringsmodell videreføres inntil videre, men med følgende endringer:

- Dagens historisk baserte basiskomponent dekomponeres med synlige kostnadsbærere så langt det er mulig.
- Den strategiske forskningskomponenten videreføres på omtrent samme nivå som i dag, men brukes reelt strategisk.
- Det innføres en strategisk undervisningsbevilgning i finansieringssystemet med omtrent

samme omfang som den strategiske forskningsbevilgningen. Basisbevilgningen og de resultatbaserte bevilgningene reduseres tilsvarende. Det forutsettes at strategiske bevilgninger ikke skal være nøytrale i forhold til geografi eller fordeling mellom institusjonene, men vil kunne variere mellom institusjonene over tid. Effekten av bevilgningene bør være gjenstand for evalueringer.

- Det innføres et system med avtaler mellom institusjonene og Kunnskapsdepartementet for å styrke langsiktigheten i virksomheten. Avtalene kan ha et tidsperspektiv på 3–4 år. De vil ikke være juridisk forpliktende, men være et uttrykk for gjensidige forventninger og kunne få konsekvenser for senere budsjettildelinger. Utvalget mener at måloppnåelse om 3–4 år bør legges til grunn med de forbehold som bevilgningsvedtak og budsjettermin begrenset til ett år medfører.
- Bruk av evalueringer som en del av grunnlaget for tildeling av forskningsbevilgninger bør vurderes på sikt.
- Departementet inviterer Universitets- og høyskolerådet til et samarbeid for å få til et tydelig mål- og rapporteringssystem, slik at institusjonene får de frihetsgradene og det ansvaret de trenger for å sikre en effektiv gjennomføring.

Uavhengig av andre endringer mener utvalget at innslaget av resultatbaserte elementer i finansieringssystemet ikke bør øke, men heller reduseres noe. Universitets- og høyskolerådet bør stå for

Dagens finansieringssystem		Mulig framtidig finansieringssystem	
Strategisk forskningsbevilgning	Resultatbasert omfordeling av forskningsmidler (RBO)	Forskning	Strategisk forskningsbevilgning
Undervisningsfinansiering (åpen ramme)			Resultatbasert finansiering
Basisfinansiering			Basisfinansiering
		Undervisning	Strategisk undervisningsbevilgning
			Resultatbasert finansiering (åpen ramme)
			Basisfinansiering

Figur 10.2 Forskjeller mellom dagens finansieringssystem og et mulig framtidig system

kontinuerlig overvåkning av og videreutvikling av indikatorene i systemet for å sikre legitimitet i sektoren.

Utvalget viser til at Kunnskapsdepartementet varsler i St.meld. nr. 7 (2007–2008) at det vil sette i gang en evaluering av finansieringssystemet i løpet av 2009. I den forbindelse mener utvalget at det bør vurderes å innføre et tydeligere skille i systemet mellom bevilgningene til utdanning og forskning (inkludert forskerutdanning), blant annet med en

deling av dagens basisfinansiering på de to områdene.

Utvalgets forslag gjelder finansieringssystemet for statlige universiteter og høyskoler. Utvalget har ikke vurdert hvordan forslagene vil berøre private høyere utdanningsinstitusjoner. Forslagene har ikke til hensikt å omfordele midler mellom statlige og private institusjoner. Eventuelle slike virkninger må vurderes særskilt i oppfølgingen.

Kapittel 11

Små studiesteder

11.1 Problemstillinger knyttet til små studiesteder

I mandatet for utvalget understrekes det at «[e]t aktivt samspill mellom universiteter og høyskoler og samfunnet omkring er viktig for innovasjon og næringsutvikling regionalt og på nasjonalt nivå.» Utvalgets forslag skal videre sikre «samspill med lokalt og regionalt arbeids- og samfunnsliv, slik at institusjonene bidrar til bærekraftig økonomisk, sosial og kulturell utvikling» og «en god regional balanse i studietilbud og kompetanse». Samtidig skal strukturen legges til rette for «fortsatt økende internasjonalt samarbeid innenfor høyere utdanning og forskning» og «faglig sterke, livskraftige institusjoner med evne til omstilling og fornyelse», og sikre «kvalitativt gode og robuste forskningsmiljøer» og «en god utnyttelse av samfunnets samlede ressurser».

Dette er krevende mål som på flere punkter kan komme til å stå i strid med hverandre. En desentralisert struktur i høyere utdanning gir god tilgjengelighet til utdanning og kan gi positive økonomiske og sosiale ringvirkninger i mange lokalsamfunn, jf. kapittel 16. Men samtidig kan den føre til små faglige miljøer med lite dynamikk, forskning og internasjonal orientering og gi liten evne til omstilling når rekruttering til studier og til personalet svikter. Den økende vekten på internasjonalt samarbeid kan også være vanskelig å mestre for små institusjoner og faglige miljøer.

Det er etter hvert større muligheter for å ta mastergradsstudier som er forankret i flere institusjoner, også på tvers av landegrensene. Slike fellesgrader kan i noen tilfeller være en måte for små miljøer å sikre den faglige kvaliteten på. Loven har siden 2005 åpnet eksplisitt for dette (§ 3–2, 1. ledd), og NOKUT kan akkreditere moduler som del av fellesgrader også der institusjonen ikke selv har rett til å tildele den aktuelle graden, jf. NOKUT-forskriften § 4.¹ Utviklingen av fellesgrader bør kunne være en interessant mulighet for mange og

kan i noen tilfeller bidra til et faglig fellesskap og bredere studietilbud også ved små studiesteder. Det er imidlertid foreløpig få eksempler på at de små institusjonene og studiestedene deltar i slikt samarbeid.

Med Norges spredte bosettingsstruktur er det en stor utfordring å finne en god balanse mellom desentralisering, utvikling av sterke og robuste faglige miljøer og en god utnyttelse av de menneskelige og økonomiske ressursene. Dette er dilemmaer som helt siden Ottosen-komiteen har vært sentrale i utredninger om høyere utdanning i Norge.

Utviklingen etter Høgskolereformen har vært todelt. På den ene siden har de store høyskolene i de store byene langt på vei blitt fysisk samlet, og flere av dem har enten blitt eller er på vei til å bli universiteter. På den annen side har den geografiske strukturen av studiesteder i landet ellers på mange måter vært fastfrosset, med små endringer siden 1994, og en kan si at den nye organiseringen i mange henseende bare var en ny overbygning over en eksisterende struktur bestående av svært mange små institusjoner. I 2006 var det 13 høyskoler som hadde færre enn 3000 studenter. Det var 32 studiesteder ved høyskolene med færre enn 2000 studenter, 24 med færre enn 1500 studenter og 11 studiesteder med færre enn 1000 studenter. Høgskolereformen innebar altså i liten grad en omstrukturering av geografisk spredte studietilbud.

Samtidig har utviklingen på flere områder etter reformen betydd en utfordring for små høyskoler og studiesteder:

- Demografiske endringer fører til endringer i studentrekrutteringen. Fra 2015 er det forventet en nedgang i årskullene som oftest søker høyere utdanning, unntatt i Oslo og Akershus.
- De unges preferanser for storbyene forsterker rekrutteringsproblemer for mange små høyskoler og studiesteder i distriktene.
- De økte kravene til forskning og forskerkompetanse for personalet betyr økte rekrutteringsproblemer – en utvikling som antas å forsterkes når den store pensjoneringsbølgen når universitetene og høyskolene om noen år.

1. Forskrift om standarder og kriterier for akkreditering av studier og kriterier for akkreditering av institusjoner i norsk høyere utdanning (2006).

Små faglige miljøer i distriktene vil sannsynligvis være mindre attraktive for personer med doktorgradsutdanning.

- De økende forventningene til høyskolene om å bidra til utviklingen av regionalt og lokalt næringsliv og offentlig sektor vil være vanskelige å imøtekomme uten høyere faglig kompetanse enn mange små miljøer har i dag.²
- De stadig større kravene til internasjonalisering, forskningsstrategi, infrastruktur i IKT og bibliotek, økonomistyring og studieadministrative systemer blir mer kostnads- og kompetansekrevende og vanskeligere å imøtekomme for små høyskoler og studiesteder.
- Presset på en mer effektiv utnyttelse av institusjonenes økonomiske ressurser har økt, og konkurransen om studenter og faglig produksjon gjør det vanskeligere for en del små studiesteder i distriktene å oppnå de samme stor driftsfordelene som ved større institusjoner.

11.2 Tidligere studier

11.2.1 Evalueringen av Kvalitetsreformen

NIFU STEP og Rokkansenteret har gjennomført en evaluering av Kvalitetsreformen. I delrapport 9, *Nytt regime i variert landskap*, gjennomgås ledelse og styring av universiteter og høyskoler etter reformen, og her ses det også på utviklingen i studiestrukturen. Delrapport 10, *Kvalitetsreformen mellom undervisning og forskning*, går nærmere inn på den nye studiestrukturen. Av de relevante funnene kan følgende framheves:

- Ledelsen ved små institusjoner føler at institusjonen er mer utsatt enn ved store institusjoner, og legger stor vekt på strategiutvikling. Dette henger sammen med at de føler seg «truet» av sviktende rekruttering, og at finansieringssystemet nå belønner høy studiepoengsproduksjon og gjennomstrømning. De er mer positive til at det tas distriktpolitiske hensyn og oppfatter rekruttering som mer sentralt enn lederne ved større institusjoner.
- Det har vært en stor økning i antall studietilbud, både før Kvalitetsreformen og etter.
- Fra 2000 til 2006 økte andelen av alle høyere utdanningsinstitusjoner (også universiteter) som tilbyr mastergrad fra 36 til 92 %. Både antallet og andelen av slike studier er stigende.

2. Ingvild Marheim Larsen og Svein Kyvik, *Tolv år etter høyskolereformen - en statusrapport om FOU i statlige høyskoler*, NIFU STEP rapport nr. 7/2006.

Andelen institusjoner som tilbyr doktorgrad økte fra 33 til 44 %.³

- I studietilbudet på lavere nivå har det skjedd en tilpasning til ny gradsstruktur, og det har blitt etablert mange nye tilbud. Fra 1996 til 2006 økte antall tilbud med over 50 % til nesten 900. Utviklingen har nå flatet ut.
- Av de mindre høyskolene som trekkes fram med stor økning i studietilbudet er høyskolene i Vestfold og Nesna.

11.2.2 Fagevalueringer fra Norges forskningsråd

Norges forskningsråd har gjennom mange år gjennomført evalueringer av forskningsaktiviteten ved ulike institusjoner og innenfor ulike fagområder. Hovedsakelig har evalueringene tatt utgangspunkt i forskningsmiljøer ved universitetene og de større høyskolene. Dette må ses på bakgrunn av at få av de mindre høyskolene og studiestedene har forskningsmiljøer av noen særlig tyngde.

I hvilken grad fagevalueringene belyser problemstillinger knyttet til kritisk størrelse, og størrelse på miljøene i sin alminnelighet, varierer, og bare i liten grad berører de dette ved de mindre studiestedene og høyskolene. Men noen relevante momenter som trekkes fram i flere av evalueringene er:

- Miljøene er fragmenterte og preget av for mye individuell forskning.
- Det er for lite samarbeid mellom miljøer og mellom institusjoner.
- En satsing på ph.d.-utdanning må henge sammen med en tung satsing på FoU.
- I evalueringen av *Engineering Science* fra 2004 framgår det at Høgskolen i Narvik gjennomgående skårer lavt i forhold til miljøene ved NTNU, Stavanger og NLH (UMB). Dette er imidlertid et av de få relevante høyskolemiljøene som er omtalt, også sett i forhold til alle fagevalueringene samlet sett.⁴

11.2.3 Evaluering av allmennlærerutdanningen i Norge, 2006

NOKUTs evaluering av allmennlærerutdanningen i 2006 har fått mye oppmerksomhet. På mange måter dreier funnene og anbefalingene seg om overordnede forhold knyttet til lærerutdanningen

3. Det er nå bare Høgskolen i Harstad og Samisk høyskole av de statlige høyskolene som ikke tilbyr masterstudier.

4. *Evaluation of research in engineering science in Norway: Report of the Principal Evaluation Committee* (Oslo: Norges forskningsråd, 2004).

som sådan. Imidlertid er det noen andre forhold NOKUT trekker fram som også er viktige.⁵

Blant annet er evalueringspanelet kritisk til at det blir for få heltidsstudenter knyttet til enkelte lærerutdanninger. Dette ses i forhold til at mange utdanninger satser stort på etter- og videreutdanning (EVU) for å kompensere for bortfall av heltidsstudenter. Det gjør at forholdet mellom heltids- og EVU-studenter blir skjevt, noe som er spesielt problematisk hvis totalantallet også er lite. Evalueringspanelet konkluderer (s. 77):

Det bør defineres en nedre grense for hvor mange heltidsstudenter en utdanning kan ha før institusjonen må revurdere organisering og tilbud.

Rapporten er imidlertid ikke konkret med hensyn til hvilke utdanninger dette gjelder eller hva som bør være en nedre grense.

Et annet forhold som evalueringen trekker fram, er behovet for en sterkere arbeidsdeling mellom lærerutdanningene på den måten at de ulike utdanningene bør spesialisere seg i ulike retninger. Dette kan tolkes som at evalueringspanelet mener man bør utvikle større, spesialiserte miljøer som er over en kritisk størrelse.

11.2.4 Frisch-senterets studie om de statlige høyskolene som produsenter

Studien ble publisert i 2001 og omhandler produksjon og effektivitet ved norske høyskoler i perioden 1994–1999, det vil si i årene etter Høgskolereformen.⁶

Studien er basert på tilgjengelige tall fra DBH, i tillegg er det supplert med tall og fakta fra en spørreundersøkelse (med varierende svarprosent). Studien omhandler effektivitet ved de ulike avdelingene (nivået under den enkelte høyskole) og tar hensyn til faglige publikasjoner (også ut over dem som gir publikasjonspoeng), studenter, kandidater, karakterer, driftskostnader, arealbruk osv. Dette settes sammen til en effektivitetsparameter som gjør det mulig å sammenligne de ulike avdelingene med hverandre. Av hovedfunn kan nevnes:

- Mange av både de mest og minst effektive miljøene er ganske små og med lavere ressursbruk enn gjennomsnittet.
- De mest effektive miljøene produserer både mye forskning og utdanning, spesielt innenfor

korte utdanninger, mens de produserer gjennomsnittlig for lange utdanninger (med mindre ressursbruk enn gjennomsnittet!).

- De minst effektive produserer lite, og deres ressursbruk er også under gjennomsnittet, bortsett fra når det gjelder arealbruk.

Generelt viser studien stor spredning mellom høyskolene og internt ved høyskolene. De effektive avdelingene er spredt ut over et stort antall høyskoler, og det samme gjelder for de minst effektive. En og samme høyskole kan ha både effektive og lite effektive avdelinger.

11.3 Analyse foretatt av utvalget

Utvalget har i tillegg gjennomført en egen analyse av produktiviteten og tilbudet ved de statlige høyskolene og deres studiesteder, jf. vedlegg 4 for en nærmere gjennomgang av problemstillinger, forutsetninger og detaljerte resultater. To forhold har særlig vært forsøkt belyst. Det ene er om det er slik at små institusjoner og studiesteder har lavere produktivitet og lavere kvalitet i forskningen enn større, mer robuste miljøer. Det andre er om en situasjon med sviktende rekruttering, spesielt for små institusjoner og studiesteder, medfører en «kreativ tilpasning» ved at studietilbudet utvides på en uhensiktsmessig måte, inklusive etablering av mastergrader innenfor områder som ikke er tilstrekkelig forankret i grunnutdanningene.

I de kvantitative beregningene av produktivitet ved de ulike studiestedene er produksjonen av studiepoeng, kandidater og publikasjonspoeng lagt til grunn. Dette er selvfølgelig en forenklet beskrivelse av realitetene, men antas å gi nyttige indikasjoner for en videre analyse og diskusjon. Kostnadene er ikke direkte representert, men personalinnsatsen er tatt med. Det er videre sett på antall ansatte i ulike kategorier, alderssammensetning av studentmassen, antall primærstøttere per studie-plass samt antall studenter på fjernundervisnings-tilbud og distribuerte studietilbud. Alle tall er fra 2005.⁷

Samlet sett gir denne analysen og tidligere studier grunnlag for å kunne si følgende:

5. NOKUT, *Evaluering av allmennlærerutdanningen i Norge: Hovedrapport* (2006).

6. Dag Fjeld Edvardsen og Finn R. Førstund, *De statlige høyskolene som produsenter: Ressursbruk og resultater 1994-1999*, Frisch-senteret, Rapport nr. 3/2001.

7. Tallene i undersøkelsen er hentet fra Database for statistikk om høgre utdanning (DBH) og Samordna opptak (SO). De kvantitative beregningene er gjort slik at både studiepoengsproduksjon, uteksaminering av kandidater og publisering reflekterer viktige aktiviteter ved høyskolene. Alle gir betydelige utslag på produktiviteten. Hvis en institusjon vektlegger forskning framfor utdanning, kan produktiviteten fortsatt bli høy, og omvendt.

- Små avdelinger, studiesteder og høyskoler er gjennomgående mindre produktive enn større. Det er imidlertid store individuelle forskjeller.
- Det later til å være en grense for kritisk masse ved at avdelinger med færre enn 300–400 studenter ofte er mindre produktive enn større avdelinger.
- Avdelinger og studiesteder med ingeniørutdanning viser klare sammenheng mellom liten størrelse og lav produktivitet.
- Det er en overrepresentasjon av små avdelinger blant de avdelingene som forsker lite.
- De fleste høyskolene har de siste årene økt studietilbudet kraftig. Ikke alle disse studietilbudene er forankret i tradisjonelle profesjonsstudier eller andre helhetlige studier innenfor høyere utdanning, eller framstår som opplagte tilbud innenfor høyere utdanning. Mange høyskoler har også hatt en vekst i tilbud på høyere grads nivå (master). Mange av mastergradstilbudene har få studenter.
- En del høyskoler markedsfører mange ulike mastere som i realiteten ligger svært nær hverandre faglig.
- Etableringen av mastergradstilbud synes jevnt over å være godt forankret i grunnutdanningene.

Sviktende rekruttering er en alvorlig bekymring mange steder, og i noen tilfeller har dette ført til en økning av studietilbudet som det kan stilles spørsmål ved når det gjelder faglig innhold og grunnlag. Når det gjelder etableringen av mastergrader, er det en klar tendens at disse i all hovedsak er forankret i et bredt tilbud på lavere nivå. Mange av masterstudiene har imidlertid få studenter, så det kan likevel være et spørsmål om dette er en hensiktsmessig bruk av ressurser.

I hovedsak ser det altså ut til at konklusjonene i utvalgets analyse er i overensstemmelse med tidligere studier. Blant annet viser evalueringen av Kvalitetsreformen til veksten i studietilbud og mange mindre høyskolars bestrebelser med å rekruttere studenter. Evalueringen av allmennlærerutdanningen fra 2006 konkluderte også med at mange av lærerutdanningene har for få studenter og at det er for liten grad av arbeidsdeling mellom utdanningene. Fagevalueringer i regi av Norges forskningsråd peker i mange sammenhenger på fragmenterte miljøer og for lite samarbeid, selv om evalueringene her i hovedsak er rettet mot universitetsmiljøer.

Når det gjelder forhold knyttet til det enkelte studiested og den enkelte høyskole, se vedlegg 4.

11.4 Utvalgets vurderinger

Utvalget legger til grunn at Norge skal ha en struktur i høyere utdanning som gir befolkningen i alle landsdeler tilgang til høyere utdanning på sentrale områder. Dette skal sikre en bred sosial tilgang til høyere utdanning. Samtidig skal det sikre en bred fordeling av kompetent arbeidskraft til alle landsdeler og regioner. Geografisk spredning av de høyere utdanningsinstitusjonene gir også positive økonomiske, sosiale og kulturelle ringvirkninger i de områdene der de er lokalisert,⁸ og har medført at mange har fått mulighet til å ta høyere utdanning selv om de har stiftet familie og er bosatt i distriktene. Ikke minst har dette vært av betydning for kvinners muligheter i arbeidslivet. Små institusjoner og studiesteder i distriktene gir en nærhet som bidrar til økt rekruttering og til å forsyne alle deler av landet med kvalifisert arbeidskraft, spesielt innenfor utdanning, helse og omsorg. At studiestedet ikke er så stort, kan også bidra til bedre trivsel blant studentene, men dette er vanskelig å dokumentere, og undersøkelser er tvetydige på dette punktet.

Utvalget mener likevel at en desentralisert struktur med mange små institusjoner og studiesteder i framtiden vanskelig kan oppfylle de kravene som vil bli stilt nasjonalt og internasjonalt. Utvalget viser til utviklingstrekkene som er beskrevet over, og vil særlig legge vekt på to forhold. For det første vil institusjonene – særlig de statlige høyskolene – i høyere grad måtte kunne forventes å bidra med FoU og samarbeid med næringslivet og offentlig sektor i sin landsdel/region. Hvis institusjonene skal styrkes som sentre for forskning og innovasjon, må de ha større og mer robuste faglige miljøer. Uten det vil de ikke kunne fylle den rollen de forventes å ha. For det andre må institusjonene ha en størrelse og et sosialt liv som er attraktive for studentene. Den forventede reduksjonen i ungdomskullene fra 2015 vil sannsynligvis forsterke rekrutteringsproblemene til de statlige høyskolene i distriktene. Institusjoner som ikke tiltrekker seg mange nok og dyktige nok studenter, vil i det lange løp ikke kunne forventes å opprettholde høye kvalitetskrav. Det er fare for at personalet gradvis tilpasser seg studentenes nivå, samtidig som en institusjon som kjemper for sin økonomiske overlevelse, kan fristes til å lempe på kvalitetskravene.

8. Se B. Sæther, J. Mønnesland, K. Onsager og P. Arbo, *Høgskolenes regionale betydning*, NIBR prosjektrapport nr. 2000:9.

Utvalget mener derfor at det bør foretas visse justeringer når det gjelder studiesteder og institusjoner. Det bør bli færre av de minste studiestedene der produksjonen er lav, der det er sviktende søkning over tid og der institusjonen og studiestedet ikke bidrar på en avgjørende måte til utvikling av arbeids- og næringslivet i regionen.

Utvalget mener at den tradisjonelle måten å undervise og studere på, der studentene knyttes fysisk til et mindre studiested, har nådd sin grense. Det er vanskelig å oppnå en kvalitet som tåler internasjonal sammenligning når utdanningen tilbys så spredt og med så mange små miljøer. Å opprettholde denne strukturen vil også kunne tappe sektoren unødige ressurser over tid, men utvalget presiserer at hensynet til kvalitet er det som veier tyngst. Det er rimelig å anta at større miljøer under ellers like forhold generelt er miljøer med flere faglige impulser, rikere faglige diskusjoner blant de ansatte og bedre bibliotektilbud til både studenter og ansatte. Større miljøer har som regel også større økonomisk handlingsrom på grunn av størrelsesfordeler.

Utvalget mener derfor at en i større grad må se på alternative og mer fleksible løsninger for å sikre befolkningen tilgang til høyere utdanningstilbud. Her vil det være viktig å kunne utvikle nye løsninger for desentraliserte tilbud, både i form av hvor og når undervisningen gis. IKT-baserte læringsplattformer tas i bruk i stadig større omfang også som del av den ordinære undervisningen. I tillegg gir den teknologiske utviklingen stadig nye muligheter for spesialiserte løsninger.

Organisatorisk kan det være en mulighet å omgjøre enkelte av dagens studiesteder til studiesentre uten permanente faglig ansatte. Det finnes allerede en rekke studiesentre rundt omkring i landet, ofte eid av kommuner, der det tilbys studier med ulike høyere utdanningsinstitusjoner som innholdsleverandører. Et studiesenter kan imidlertid også eies av universitetet eller høyskolen selv, alene eller sammen med andre. Ved slike sentre kan studietilbudet tilpasses behovet til enhver tid, og ulike innholdsleverandører kan trekkes inn, slik at tilbudet faktisk kan bli større.

Ved en eventuell nedleggelse av enkelte studiesteder vil slike løsninger gi den aktuelle høyere utdanningsinstitusjonen mulighet til å opprettholde og videreutvikle rekrutteringsbasen til høyere utdanning i «sitt» område. Med de organisatoriske og teknologiske mulighetene som finnes, bør det også være interessant å se dette i sammenheng med å kunne gi et tilbud om høyere utdanning, først og fremst enkeltemner og -kurs, også i områder der det i dag ikke er noe tilbud i form av et eget

studiested. Ikke minst vil det også gi muligheter for å kunne utvide tilbudet i bredden og innenfor etter- og videreutdanning.

Også når det gjelder lengre og mer helhetlige utdanningstilbud vil det være viktig å tenke fleksibelt og ikke være bundet til en tankegang om fast lokaliserte studiesteder. Mange høyskoler tilbyr allerede hele eller deler av profesjonsstudier andre steder enn ved sine faste studiesteder. Tilbudet ved Høgskolen i Nesna kan være interessant som en modell for et geografisk spredt og fleksibelt tilbud. Høgskolen tilbyr et bredt spekter av studier, både innenfor desentraliserte profesjonsstudier, enkeltkurs og etter- og videreutdanning. Dette skjer med basis i hovedcampus i Nesna og ved ulike lokaliteter rundt omkring i fylket. En relativt liten andel av studentene er imidlertid heltidsstudenter i Nesna. Det tilsier at høyskolens framtid som permanent studiested i dette tilfellet bør vurderes, jf. boks 11.1, men det er samtidig viktig at det fleksible og desentraliserte tilbudet opprettholdes og videreutvikles.

Samisk høgskole har lav produktivitet og svak søkning. Høgskolen er svært liten, og utvalget mener det vil kunne øke robustheten, det faglige mangfoldet og den faglige kvaliteten hvis den blir tettere knyttet til et større miljø. Dermed blir den også mer attraktiv for både studenter og fagpersonale. Det tilsier at det bør vurderes å knytte høyskolen til Universitet i Tromsø eller en ny, større institusjon i Nord-Norge, jf. kapittel 6. Et alternativ kan være at det etableres en større, felles nordisk samisk høyskole. Det vil i så fall fordre et sterkt engasjement også fra de andre nordiske landene.

Samisk høgskole står i en særstilling i det norske høyskolesystemet ved at den ivaretar behovene og interessene til en urbefolkning. Det er derfor svært viktig at en eventuell omorganisering skjer på en måte som ivaretar høyskolens og samenes identitet og egenart.

11.5 Utvalgets forslag

Utvalget vil peke på at en organisering av sektoren som foreslått i kapittel 6 vil sikre styringsorganer med ansvar for fordelingen av studiesteder i sitt område, og for at kvaliteten opprettholdes og at de samlede ressursene forvaltes best mulig. De nye institusjonene vil få en sentral rolle i å finne en hensiktsmessig intern inndeling, struktur og arbeidsdeling. Uavhengig av dette mener utvalget at framtiden for enkelte studiesteder bør vurderes, jf. nærmere omtale og argumentasjon i vedlegg 4. For disse bør det vurderes om det er hensiktsmessig ut

fra et kvalitets- og ressursperspektiv å videreføre dem som fullt utbygde studiesteder med permanent lokaliserte fagmiljøer. En slik vurdering bør foretas også ved videreføring av dagens institusjonsstruktur eller valg av andre organisatoriske løsninger. Eksempler på studiesteder som utvalget mener bør vurderes, er gitt i boks 11.1.

Flere av studiestedene som er nevnt som eksempler, har en stor grad av desentraliserte studier. Dette tilbudet bør kunne gis på en tilfredsstillende måte med utgangspunkt i andre organisatoriske løsninger. I tillegg er det viktig å utnytte mulighetene som ligger i IKT-baserte løsninger og fleksible studieopplegg.

Praksisbaserte profesjonsutdanninger krever i større grad enn mange andre utdanninger tett kontakt mellom studenter, fagpersonale og veiledere. Det legger begrensninger på bruken av IKT-baserte løsninger. Det kan etableres midlertidige fleksible tilbud på ulike steder etter behov, men lærerkreftene bør her som i andre tilfeller ha sin forankring og basis i et større hjemmemiljø. I tillegg bør det kunne være mye å hente ved å benytte teknologiske løsninger i etter- og videreutdanningssammenheng.

Samisk høyskole står i en særstilling som institusjon for en urbefolkning, og det bør finnes en løsning for høyskolen i samråd med samiske myndigheter. Fra utvalgets synsvinkel vil det imidlertid være naturlig at den tilknyttes Universitetet i Tromsø eller en ny, større institusjon i Nord-Norge, jf. kapittel 6. Utvalget mener dette vil være gunstig for alle parter ved at det vil kunne gi en faglig synergi og en berikelse av begge miljøene. Et alternativ kan være at det etableres en større, felles nordisk samisk høyskole. Det vil imidlertid forandre et sterkt engasjement og substansielle akademiske bidrag også fra de andre nordiske landene.

Boks 11.1 Eksempler på studiesteder som bør vurderes nærmere

Utvalget anbefaler at framtiden for enkelte studiesteder vurderes. Eksempler på slike studiesteder er:

- Høgskolen i Nesna, jf. omtale i hovedteksten. Høgskolen har hatt sviktende rekruttering i lang tid og har en høy andel av desentraliserte studier og etter- og videreutdanningstilbud. Nesna er bare i begrenset grad et studiested i betydningen at det er der studentene holder til. Det bør derfor vurderes om studietilbudet for høyskolens geografiske nedslagsfelt kan organiseres annerledes, fortrinnsvis som et desentralisert tilbud knyttet til en annen institusjon. Dagens høyskole kan omgjøres til et studiesenter uten eget faglig personale.
- Høgskolen i Hedmark, studiested Rena. Studiestedet har svært mange studenter på desentraliserte studietilbud, søkningen er sviktende og det er mange tilbud med få studenter. Avstanden til Elverum er kort, og tilbudet bør kunne gis med basis i høyskolens øvrige studiesteder.
- Ett av de fire studiestedene ved Høgskolen i Nord-Trøndelag. Søkningen til noen av studiestedene er svak, og høyskolen har vært kreativ når det gjelder å etablere nye studietilbud for å kompensere. Det bør vurderes spesielt om det er hensiktsmessig å videreføre to sykepleierutdanninger innenfor høyskolen.
- Høgskolen i Sogn og Fjordane, studiested Førde. Studiestedet har svak søkning. Ingeniørutdanningen har flere ganger vært vurdert lagt ned, og selv om sykepleierutdanningen er størst, bør framtiden som studiested vurderes nøye.
- Høgskolen i Telemark, studiested Rauland. Med få studenter og ansatte og en isolert beliggenhet bør det vurderes om studietilbudet bør flyttes til Bø, som har et sterkt fagmiljø innenfor kulturstudier.

Kapittel 12

Dimensjonering, arbeidsdeling og ansvar for små og utsatte fag

12.1 Dimensjonering av høyere utdanning

Utvalget skal foreslå tiltak for å sikre at strukturen av universiteter og høyskoler i Norge

- gir landet en tilfredsstillende tilførsel av kvalifisert arbeidskraft både til privat og offentlig virksomhet
- gir god nasjonal dekning av utdanningstilbud for søkere med ulike ønsker og behov
- sikrer en god regional balanse i studietilbud og kompetanse.

Generelt skal utvalget «vurdere forslag til tiltak i lys av hva som er institusjonenes og sentrale myndigheters ansvar».

Dimensjonering gjelder hva som skal være den samlede kapasiteten i norsk høyere utdanning, hvordan den skal fordeles geografisk og på institusjoner og styring av kapasiteten i enkeltutdanninger. Når det gjelder enkeltutdanninger, er det et spørsmål om både hvor langt myndighetene skal gå i å gripe inn, på hvilket grunnlag og hvilke virkemidler som skal brukes. Etter Kvalitetsreformen har institusjonene stor frihet til å dimensjonere sine studietilbud innenfor en samlet budsjett-ramme, ut fra en tankegang om at de må være omstillingsdyktige i forhold til endringer i samfunnet og etterspørsel fra studenter og arbeidsliv. Unntaket er studier der myndighetene stiller aktivitetskrav. Samtidig har departementet sikret seg fortsatt hjemmel i loven til å regulere opptaket ut fra nasjonale hensyn.

Myndighetenes inngripen er i dag sterkt begrenset i forhold til situasjonen for bare ti år siden, og gjelder bare helsefaglige utdanninger. Grunnlaget er prognoser for alders- og sykdomsutviklingen i befolkningen kombinert med helsepolitiske målsetninger. Mens styringen tidligere skjedde direkte gjennom innsatsfaktorer som studieplasser og andre bevilgninger, tar den nå form av aktivitetskrav, altså resultatbasert styring i tråd med den generelle styringslogikken for sektoren. Konkret stilles det krav til hvor mange 60-studiepo-

engsenheter som skal være avlagt etter det første året av utdanningen.

Dimensjonering henger sammen med rekruttering. Dersom en ønsker å rekruttere flere studenter, enten samlet på nasjonalt nivå, fra bestemte geografiske områder eller grupper i samfunnet eller til bestemte utdanninger, må den nødvendige utdanningskapasiteten være til stede. Ut over dette må søkerne stimuleres til å gjøre de ønskede valgene. Dette kan skje gjennom insentiver til institusjonene eller direkte til søkerne, spesielle opptaksordninger, forkurs osv. Igjen kan rollefordelingen mellom myndighetene og institusjonene variere. Myndighetene kan nøye seg med å fastsette overordnede mål og rammebetingelser og for eksempel premiere institusjonene for å øke opptaket, eller gå direkte inn med tiltak slik det ble gjort ved den store nasjonale kampanjen for rekruttering til lærerutdanning i 2001–2002.

12.1.1 Hvem bestemmer?

Før Kvalitetsreformen fastsatte departementet måltall for studenter og kandidater for alle de statlige høyere utdanningsinstitusjonene, brutt ned på fakultetsnivå for universitetenes del. RessurstilDELingen til hver institusjon i statsbudsjettet var knyttet til studentmåltallene.¹ For de statlige høyskolene fastsatte departementet i tillegg måltall for opptak for de fleste utdanningene. Myndigheten til å fastsette opptakstall for universitetsstudier var lagt til Stortinget, og departementet fremmet hvert år en proposisjon om regulering av opptaket. Prinsippet var at studiene var åpne med mindre noe annet ble bestemt, dvs. at alle kvalifiserte studenter fikk tilbud om studieplass. Den siste «adgangsreguleringsproposisjonen» ble fremmet i 1999. Den siste gangen departementet regulerte opptaket ved universiteter og høyskoler, var for studieåret 2001/2002.

Hjemmelen for regulering av opptaket fantes i § 39 i lov om universiteter og høyskoler fra 1995:

1. For kunsthøyskolene, som ikke inngår i det nye finansieringssystemet, fastsetter departementet fortsatt slike måltall.

§ 39 Opptaksregulering

1. Når kapasitetshensyn eller ressurs-hensyn krever det, kan Kongen etter forslag fra styret, regulere adgangen til det enkelte studium eller deler av det. For regulering av opptak til universitetene kreves Stortingets samtykke. Slik regulering kan bare skje for ett år av gangen.

I dagens lov heter det til sammenligning (§ 3–7, 5. ledd):

(5) Når kapasitetshensyn eller ressurs-hensyn krever det, kan styret selv regulere adgangen til det enkelte studium eller deler av det, innenfor de rammer og mål som gis av departementet.

Myndigheten til å dimensjonere studietilbudet er med andre ord overført fra departementet til institusjonene.² Dette må ses i sammenheng med at de har fått delegert myndighet til å opprette og nedlegge studietilbud på bachelornivå.

I realiteten er likevel ikke bildet så enkelt. For det første stilles det som nevnt aktivitetskrav til enkelte utdanninger, de siste årene bare helsefag-utdanninger. For det andre var institusjonenes utgangsposisjon ved innføring av det nye finansieringssystemet i 2002 knyttet til et visst antall studie-plasser, som er kjent for institusjonene. Selv om bevilgningene nå gis som rammebevilgninger, har både opp- og nedjusteringer av budsjettene vært begrunnet med studieplassendringer, også de siste årene. Også for utdanninger der det ikke stilles aktivitetskrav, har departementet flyttet studieplasser mellom institusjoner eller gitt pålegg til institusjonene om omdisponering av kapasiteten.

Konklusjonen er at selv om loven nå legger myndigheten til å dimensjonere studiene til styret ved institusjonen, skal dette skje «innenfor de rammer og mål som gis av departementet». Tilsvarende inneholder budsjettssystemet elementer av tidligere måltallsstyring selv om institusjonenes til-delinger over statsbudsjettet gis som rammebevilgninger.

12.1.2 Dimensjoneringspolitikken på 1990-tallet

På slutten av 1990-tallet fremmet Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet to stortings-

meldinger om dimensjonering av høyere utdanning: St.meld. nr. 39 (1997–98) *Om dimensjonering av ulike studier innenfor høgre utdanning* og St.meld. nr. 36 (1998–99) *Om prinsipper for dimensjonering av høgre utdanning*. Bakgrunnen var et ønske fra Stortinget om «en samlet gjennomgang og vurdering av dimensjonering innen høyere utdanning når det gjelder ulike profesjonsstudier og tiltak for å møte etterspørselen etter høyt utdannet arbeidskraft». Komiteen ba i den forbindelse om «en grundig gjennomgang av utdanningskapasiteten innen de ulike profesjons- og universitetsstudiene både samlet for landet og for de enkelte institusjoner sammenholdt med søkning til de ulike studier og etterspørsel etter høyt utdannet arbeidskraft innen ulike profesjoner og yrker i årene fremover.»³

I den første meldingen, St.meld. nr. 39 (1997–98), fokuserte departementet på tiltak for å møte konkrete utfordringer knyttet til bestemte utdanningsområder. Meldingen anbefalte en økning i utdanningen av helsepersonell som leger, psykologer, farmasøyter, reseptarer og vernepleiere samt allmennlærerutdanning, faglærerutdanning og praktisk-pedagogisk utdanning. Kapasiteten i førskolelærerutdanningen ble derimot anbefalt gradvis redusert ut fra et forventet tilbudsoverskudd. Vurderingen for ingeniører og sivilingeniører var at det ikke var grunnlag for å øke utdanningskapasiteten, med unntak av sivilingeniørutdanning i IKT-fag. Kapasitetsøkning i enkelte studier skulle i hovedsak skje ved omdisponering fra andre, som humaniora, samfunnsfag og jus samt enkelte høyskoleutdanninger, både innenfor og mellom institusjonene. Departementet fant at det samlet sett ikke var grunnlag for fortsatt vekst i norsk høyere utdanning.

Meldingen ble sendt tilbake av Stortinget, som ba om en mer prinsipiell tilnærming. Den nye stortingsmeldingen, St.meld. nr. 36 (1998–99), tok derfor i mindre grad sikte på å gi spesifikke tilrådinger om opp- eller nedbygging av enkelte utdanninger. I stedet ble det lagt vekt på institusjonenes handlingsrom i møte med nye utfordringer. Meldingen inneholdt likevel behovs- og kapasitetsvurderinger basert på framskrivninger for tilbud og etterspørsel for sentrale utdanningsgrupper.

Dimensjoneringspolitikken på 1990-tallet ble oppsummert slik (s. 8–9):

Dimensjoneringsarbeid innenfor norsk høgre utdanning har det siste tiåret vært basert på en kombinasjon av et overordnet mål om å øke

2. I tillegg har loven en bestemmelse, beholdt fra tidligere, om at departementet kan fastsette adgangsregulering når det er nødvendig etter en samlet vurdering av utdanningen i landet. Denne har vært lite brukt, men ved siste lovrevisjon ønsket departementet likevel å videreføre den «av hensyn til fremtidig behov for samordning av opptakskapasiteten på nasjonalt nivå».

3. Innst. S. nr. 260 (1996-97).

den totale utdanningskapasiteten for å møte den sterke søkerveksten og nasjonale vurderinger av behov for oppbygging av kapasiteten i bestemte fagområder. Rammen for arbeidet har vært samarbeid og arbeidsdeling innenfor Norgesnett og målet om en best mulig institusjonell og regional fordeling av tilbud. Hovedproblemstillingen i forhold til arbeidsmarkedsbehov har i første rekke vært å dekke en konstatert mangel på personale på bestemte områder, i mindre grad å planlegge på grunnlag av prognoser.... I større grad enn for andre utdanningsområder har opptakskapasiteten i f eks helse- og sosialfag og enkelte lærerutdanninger blitt sett i sammenheng med samfunnets behov og situasjonen på arbeidsmarkedet.... Kapasiteten i de tradisjonelt åpne universitetsstudiene har derimot i stor grad blitt endret i takt med etterspørselen fra de utdanningssøkende.

Meldingen la betydelig vekt på institusjonenes evne til å være fleksible og til hurtig omstilling for å tilpasse seg endringer i søkningen og møte nye behov. På den bakgrunn varslet den økt delegering av myndighet med hensyn til å opprette og nedlegge studietilbud. I Innst. S. nr. 54 (1999–2000) applauderte stortingskomiteen denne utviklingen, og fastslo at mens det var nødvendig med sentral styring når det gjaldt etablering av studier samfunnet har spesielt behov for, burde hovedprinsippet være størst mulig selvstyre for institusjonene.

Også Mjøs-utvalget hadde som en del av sitt mandat å «vurdere dimensjoneringsproblema i prinsipielt og langsiktig perspektiv», jf. kapittel 10 i utvalgets innstilling. Utvalget mente at sentral planlegging burde begrenses til å sørge for en totalkapasitet i systemet i samsvar med studentenes etterspørsel, samt en overordnet geografisk plassering av denne kapasiteten i form av studie-plasser. Videre gikk det inn for en viss sentral styring for å sikre minimumskapasitet innenfor visse fagområder og utdanningstyper, inkludert områder med sviktende søkning der det fra et nasjonalt synspunkt kunne være ønskelig å opprettholde faglig kompetanse. For øvrig burde institusjonene ha stor grad av frihet til å bestemme sammensetningen av utdanningstilbudet og omdisponere kapasitet etter behov. Dette er fulgt opp gjennom Kvalitetsreformen.

12.1.3 Regional fordeling

Ved behandlingen av lov om universiteter og høyskoler i 1995 uttalte Stortinget at universitetsstudier som hovedregel skulle være åpne for søkere med studiekompetanse. På grunnlag av dette ble

det innført såkalt «nasjonal åpning» av allmennfakultetene fra høstsemesteret samme år. Ordningen innebar at søkere som ikke fikk plass ved ønsket studium og studiested, skulle få tilbud om plass ved et annet studiested med ledig kapasitet på tilsvarende studium. Fra studieåret 1996–97 omfattet den også statlige høyskoler som tilbød universitetsparallelle fag. Undersøkelser viste imidlertid at ordningen hadde liten betydning i praksis: i 1996–97 var det bare 49 av 2192 søkere som tok imot tilbudet om plass ved en annen institusjon, mens tallet for 1997–98 var seks av 160. Ordningen ble derfor avviklet og de aktuelle søkerne henvist til restetorget.

Til tross for denne erfaringen ble det i adgangsreguleringsproposisjonen for 1998–99 foreslått å begrense opptaket til allmennfakultetene ved universitetene i Sør-Norge for å sikre rekrutteringen til Universitetet i Tromsø og høyskolene i distriktene. Forslaget ble ikke gjennomført, idet Stortinget gikk imot departementets forslag om å lukke Universitetet i Bergen fordi det anså at opptaksrammen var satt så høyt at det var tvilsomt om lukking ville ha noen effekt. For de andre universitetenes del ble lukking begrunnet med kvalitetshensyn. Stortinget uttrykte likevel ved flere anledninger bekymring for søkersvikt i distriktene, og ba departementet om å vurdere tiltak i dimensjoneringsmeldingen i 1999.

Meldingen fastslo at «En dimensjoneringspolitikk skal samtidig være en institusjonspolitik», og baserte seg på videreføring av den eksisterende institusjonsstrukturen som en grunnleggende premiss. Riktignok signaliserte den at hvis en institusjon ikke klarte å oppfylle måltallene over tid, ville studie-plasser kunne bli overført til andre institusjoner og utdanninger, men med et klart forbehold om at «Det må alltid vurderes om inndragning av studie-plasser vil gi uønskede distriktpolitiske konsekvenser.»

I politisk kamp for økte ressurser til høyere utdanning og forskning i bestemte deler av landet eller til en bestemt institusjon har det ofte vært framført argumenter om en mer «rettferdig» geografisk fordeling av befolkningens utdanningsnivå, studie-plasser eller forskningsressurser/-utgifter. Ser en på befolkningens utdanningsnivå i form av andelen som har fullført høyere utdanning, har det særlig fra nordnorsk side vært vist til et utdanningsnivå under landsgjennomsnittet som argument for nye studie-plasser. En slik argumentasjon underslår imidlertid at det bare er fylkene Oslo, Hordaland, Sør-Trøndelag og Akershus som ligger over gjennomsnittet. De nordnorske fylkene ligger

ikke spesielt dårlig an, og fylket som kommer dårligst ut, er Hedmark.⁴

I tillegg til de nevnte forholdene ble virkningen av adgangsregulering redusert av privatistordningen, som ble innført som en alminnelig rett i 1989. Fra 1995 fikk privatister også rett til studiestøtte. På denne måten kunne studenter som ikke kom inn ved for eksempel Universitetet i Oslo, likevel studere der med full støtte fra Lånekassen i stedet for å reise til andre studiesteder.

12.1.4 Prinsipper for dimensjonering

Dokumentene som er nevnt, peker på velkjente problemer knyttet til ulike mulige dimensjoneringsprinsipper. Når det gjelder dimensjonering ut fra antatte framtidige behov for arbeidskraft, heter det for eksempel i St.meld. nr. 36 (1998–99):

Studier av erfaringer med å dimensjonere kapasitet på grunnlag av prognoser for arbeidskraftbehov, viser at det er problematisk å lage prognoser som er pålitelige nok. På grunnlag av behovsvurderinger og prognoser ble det f.eks. på begynnelsen av 1980-tallet foretatt nedjusteringer for medisins-, odontologi- og lærerutdanning. Prognosene viste seg ikke å stemme med den faktiske utviklingen på arbeidsmarkedet, og det har senere vist seg å være behov for å øke kapasiteten i disse utdanningene.

Generelt har det vist seg å være en tendens for denne typen prognoser at framtidig etterspørsel blir undervurdert. Forutsetningen i den første dimensjoneringsmeldingen (1998) om et snarlig og raskt økende tilbudsoverskudd for førskolelærere er et ferskere eksempel.

Dimensjonering basert på antatte behov reiser også spørsmålet om hva som skjer hvis studiene ikke fylles opp, slik tilfellet i en årrekke har vært for ingeniørutdanningene. Her har departementet delvis finansiert tomme studieplasser, delvis omdisponert mellom institusjoner og delvis overlatt til de aktuelle institusjonene å omdisponere internt, samt at det er iverksatt en lang rekke rekrutteringstiltak. Forsøk på å legge ned enkeltutdanninger har flere ganger blitt stoppet av Stortinget.

Tilsvarende er det knyttet betydelige problemer til å prøve å dimensjonere studietilbudet etter studentenes etterspørsel, i hvert fall når det gjelder fordeling på enkeltstudier og institusjoner. For det første kan det føre til mistilpasninger i forhold til

arbeidslivet hvis studentenes valg avviker fra det samfunnet har behov for. Selv om situasjonen i Norge er bedre enn i mange andre europeiske land, viser NIFUs kandidatundersøkelser at store kandidatgrupper i perioder har hatt problemer med å få arbeid som svarer til utdanningen. For det andre kan det skje raske endringer i søkningen som resultat av konjunktursvingninger, endrede behov i arbeidsmarkedet (reelt og oppfattet), trender m.v. samt forhold ved institusjonene selv, mens endringer i studietilbudet tar tid å gjennomføre. Hvis dimensjoneringen skal styres sentralt, er det et tilleggsproblem at søkningen for et gitt studieår først blir kjent et halvt år etter at statsbudsjettet vedtas.

Tidsperspektivet er viktig i begge tilfellene. For begge alternativene gjelder dessuten at endringer i studietilbudet i seg selv kan forandre etterspørselen. I tillegg er det et spørsmål hva som skal være myndighetens rolle og hvilke virkemidler som skal brukes.

Når det gjelder dimensjonering av den samlede studiekapasiteten, argumenterte både Ottosenkomiteen, Hernes-utvalget og Mjøs-utvalget for at søkningen må være styrende, og at det å gi tilbud til alle også vil være lønnsomt sett fra samfunnets side. Flere land har nasjonale målsetninger for studiedeltakelse; for eksempel har Danmark satt som mål at minst 50 % av hvert årskull skal gjennomføre høyere utdanning innen 2015. I Norge viser OECD-statistikk at 41 % av de unge i «typisk fullføringsalder» fullførte høyere utdanning i 2005. Dette er over OECD-gjennomsnittet på 36 %.⁵

Hvis ungdomskullene vokser slik som SSBs prognoser tilsier fram til 2015, jf. kapittel 4.4, og studietilbøyeligheten holder seg uendret, vil antall studenter i høyere utdanning vokse fra noe over 180 000 (antall registrerte studenter ved statlige institusjoner i 2005) til omtrent 220 000 studenter i 2015. Veksten på ca. 36 000 studenter tilsvarer en kostnad på 3–4 milliarder kroner per år. Hvis studietilbøyeligheten øker med 10 % fram til 2010 og med 20 % totalt fram til 2015, vil antall studenter øke til over 260 000. Dette utgjør nesten 80 000 flere studenter enn i dag, tilsvarende en reell kostnadsvekst i sektoren på ca. 8 milliarder kr. I denne prognosen er det lagt til grunn en kostnad på ca. 100 000 kroner per student per år. Ser vi på hva dette betyr for personalbehovet, vil en uendret studietilbøyelighet gi et behov på ca. 3000 flere faglige årsverk (med et forhold student/faglig årsverk på

4. Se statistikk på <http://www.ssb.no/emner/04/01/utniv/tab-2007-08-27-01.html>.

5. *Education at a Glance: OECD Indicators 2007*, s. 68. Tallet for Norge må også ses i lys av at vi har en høy andel eldre studenter.

12). Med økt studietilbøyelighet vil behovet være 6600 flere årsverk. Denne økningen vil komme samtidig med at mange av de akademisk ansatte pensjoneres. Som vist i kapittel 4.4 vil imidlertid ungdomskullene deretter avta igjen i de fleste deler av landet etter 2015.

12.1.5 Framtidige behov i arbeidsmarkedet

Hva vil framtidens arbeidsmarked innebære? Spørsmålet er av stor betydning for dimensjonering og innretning av høyere utdanning, uavhengig av hvilke dimensjoneringsprinsipper som legges til grunn.

Rapport om arbeidsmarkedet nr. 1/2006 fra Aetat belyser utviklingstrekk fram mot år 2030. Et viktig forhold som kommer fram, er at det vil være avgjørende å øke deltakelsen i arbeidslivet. Ved å øke yrkesdeltakelsen blant kvinner til samme nivå som menn, og yrkesdeltakelsen blant menn over 60 år opp til 1980-nivået, vil nedgangen i antall yrkesaktive per pensjonist bli langt mindre. Økende utdanningsnivå trekker i retning av økt yrkesdeltakelse, fordi høyt utdannede jobber mer og lenger.

Hvilke typer høyere utdanninger blir det størst behov for?

Som nevnt er det vanskelig å gi klare svar på hvilke høyere utdanningstyper det blir behov for i framtidens arbeidsmarked. Behovene vil også avhenge av politiske valg (for eksempel satsing på skole og eldreomsorg) så vel som ny teknologi, nye fagfelt og nye produksjonsområder som ingen kjenner i dag. Noen utviklingstrekk synes likevel ganske klare, hvorav flere er av betydning for høyere utdanning:

- Økt produktivitet og større verdiskaping per ansatt fører til færre ansatte i industrien. Det blir dreining mot produksjon av varer som trenger høyt kvalifisert arbeidskraft der Norge har fortrinn (blant annet elektriske og optiske produkter, kjemisk industri, treforedling, petroleum).
- Sysselsettingen innenfor forretningsmessig tjenesteyting vil fortsette å øke. Dette er en utvikling som har pågått i mange år; fra 1980 til 2004 ble antallet som er sysselsatt i slik tjenesteyting tredoblet (til ca. 250 000). De viktigste utdanningsgruppene som arbeider i denne næringen, er ingeniører, sivilingeniører, IT-utdannede, økonomer, samfunnsvitere og humanister. Outsourcing og bruk av konsu-

lentsjenester har vokst sterkt og ventes å vokse videre.

- Mange ingeniører går av med pensjon i årene som kommer, og det blir stort behov for ingeniører, sivilingeniører og IKT-personell. Også her må det regnes med konjunktursvingninger.
- Det blir ikke vesentlig vekst i antall barn og unge de neste 25 årene, men satsing på barnehager og høy gjennomsnittsalder blant lærerne gjør at det blir behov for mange nyan-satte. Særlig blant realfagslærere har det vært lav nyrekruttering de senere årene, og det er mange som går av med pensjon. Det vil derfor bli særlig behov for realfagslærere.
- Det har vært sterk økning i antallet personer med utdanning innenfor samfunnsfag og humaniora. Blant samfunnsvitene har ledigheten likevel holdt seg lav, fordi de kan jobbe innenfor mange næringer. Blant humanistene er ledigheten høyere. Halvparten av humanistene med utdanning ut over fire år jobber i skoleverket. Det er god tilgang på nyutdannede sivil- og bedriftsøkonomer. De jobber i alle næringer, og etterspørselen vil følge den generelle økonomiske utviklingen.
- Det kan ventes sterk vekst i sysselsettingen i helse- og omsorgssektoren og sosialtjenestene, blant annet på grunn av flere eldre, utvikling av nye tjenester og økt etterspørsel på grunn av økt inntektsnivå. Det blir særlig stor mangel på hjelpepleiere, men også stort behov for sykepleiere og leger. Svært høy gjennomsnittsalder blant tannleger gjør at det vil bli stort behov for nyrekruttering.

En sentral spørsmålsstilling vil være at mens det blir stort behov for kompetanse innenfor ulike områder, så er det ikke sikkert at ungdom velger utdanning i tråd med disse behovene. Noen eksempler, i tillegg til de nevnte, er:

- I privat sektor er mangelen på kompetanse innenfor realfag og teknologi veldokumentert.⁶ Det forventes vekst i kunnskapsintensive næringer der Norge har fortrinn, som forretningsmessig tjenesteyting og kunnskapsintensiv industri. Dette lar seg ikke realisere uten en sterk vekst i antallet med teknologisk og realfaglig kompetanse.
- Oppfølgingen av St.meld. nr. 20 (2004–2005) *Vilje til forskning* innebærer utfordringer for

6. Det samme gjelder for øvrig innenfor deler av offentlig tjenesteyting og forvaltning.

forskerrekrutteringen både til UH-sektoren og privat næringsliv, jf. kapittel 9.

Som tidligere nevnt er ungdoms valg i dag langt på vei bestemmende for hvilken utdanningskapasitet som bygges ut. Det kan derfor synes som om det kan være fare for en situasjon med økende mistilpasning mellom behovene i arbeidslivet og ungdoms utdanningsvalg.

Evalueringen av Kvalitetsreformen viser at selv om søkningen til for eksempel helse- og sosialfagutdanning har økt, har ikke tilbudet økt tilsvarende. Mye kan tyde på at institusjonene velger å opprette «lette» studier og i mindre grad er opptatt av arbeidsmarkedets og samfunnets behov i denne sammenhengen.

En måte å øke tilgangen av arbeidskraft på, er å styrke rekrutteringen av underrepresenterte grupper. Tiltak for dette er drøftet i kapitlene 18 og 19.

12.2 Arbeidsdeling mellom institusjonene

På 1990-tallet prøvde departementet å styre arbeidsdelingen mellom institusjonene direkte gjennom bl.a. regulering av institusjonskategori, studietilbud og opptak og tildeling av særlige faglige ansvarsområder (knutepunktfunksjoner) til høyskolene. Siden har universitetene og høyskolene fått delegert vide fullmakter, men de er fortsatt forvaltningsorganer underlagt politisk ansvar, slik at regjeringen har en generell instruksjonsmyndighet.

12.2.1 Norgesnett

Under behandlingen av St.meld. nr. 40 (1990–91) sluttet Stortinget seg til forslaget om etablering av et Norgesnett for høyere utdanning og forskning. Norgesnett-begrepet ble første gang lansert av Hernes-utvalget i NOU 1988:28 *Med viten og vilje* for å beskrive utvalgets overordnede idé om at institusjonene for høyere utdanning og forskning i Norge skulle virke sammen som ett integrert hele, karakterisert av sterke enheter og tette forbindelseslinjer. Utvalget argumenterte for at en større grad av samarbeid og arbeidsdeling mellom institusjonene ville gi bedre utnyttelse av ressursene og dermed høyere kvalitet, og tok samtidig til orde for en forenkling av institusjonsmønsteret i regional sektor med sikte på færre og sterkere institusjoner. Denne omorganiseringen ble i hovedsak fullført gjennom Høgskolereformen i 1994. Et nytt vik-

tig skritt var ikrafttreddelsen av lov om universiteter og høyskoler i 1995, som for første gang ga institusjonene et felles lovverk.

I St.meld. nr. 40 ble det nevnt som en forutsetning for at Norgesnett skulle kunne fungere, at forbindelseslinjene mellom knutepunktene ble utviklet. Fire forbindelseslinjer ble nevnt: studentmobilitet, kontakt mellom fagpersonalet, samarbeid om studieopplegg og kommunikasjon ved moderne datateknologi og massemedier.

Knutepunktfunksjoner

Norgesnett innebar en nasjonal arbeidsdeling som forutsatte at de høyere utdanningsinstitusjonene skulle få tildelt knutepunktfunksjoner på områder der de hadde særlige forutsetninger for å ivareta spisskompetanseoppgaver. I 1995 tildelte departementet de 26 nye statlige høyskolene knutepunktfunksjoner og framtidige satsingsområder. Disse var basert på innkomne fagprofilframlegg fra høyskolene. Høyskolene fikk knutepunktfunksjoner på to nivåer, studienivå og faglig nivå. På studienivå innebar det at institusjonen hadde et særskilt ansvar for å tilby det aktuelle studiet og for å opprettholde og videreutvikle kompetanse på det gitte fagområdet. På faglig nivå betydde det at institusjonen hadde et ledende miljø på et bestemt fagområde, uten å være tillagt noe nasjonalt ansvar for faget.

Da departementet tildelte knutepunktfunksjoner på studienivå, fordelte det ansvar for ulike studier og fagområder mellom institusjonene, både for å sikre seg at alle viktige fagområder var dekket og for å hindre uhensiktsmessige dubleringer. En knutepunktfunksjon betydde ikke noe monopol, men at institusjonen ble gitt et nasjonalt ansvar for det aktuelle studiet eller fagområdet og ansvar for nettverksbygging. Det fulgte ikke øremerkede midler med tildelingene, men de ble fulgt opp med faglige toppstillinger og stipendiatstillinger i statsbudsjettet for 1996.

Det ble nedsatt egne utvalg for å vurdere fagprofil og arbeidsdeling innenfor sentrale yrkesrettede utdanninger som helse- og sosialfaglig utdanning, ingeniørutdanning, lærerutdanning og økonomisk-administrativ utdanning. I 1996 forelå det innstillinger fra utvalgene, og departementet fulgte opp disse og tildelte en rekke nye knutepunktfunksjoner i 1998. I 1999 hadde de statlige høyskolene til sammen 50 knutepunktfunksjoner, og de private høyskolene hadde fire.

Etter at Bondevik I-regjeringen overtok i oktober 1997, skjedde det en politisk endring, og knutepunktfunksjonene forsvant etter hvert ut. Universi-

tetene fikk aldri tildelt knutepunktfunksjoner i Norgesnett.

Arbeidsdelingen mellom universiteter og høyskoler

St.meld. nr. 40 (1990–91) fastla en funksjonell arbeidsdeling mellom universitetene og de vitenskapelige høyskolene på den ene siden og de statlige (daværende regionale) høyskolene på den andre. Denne arbeidsdelingen sluttet Stortinget seg til. Universitetene og de vitenskapelige høyskolene ble gitt et hovedansvar for grunnforskning og forskerutdanning og også for studier på hovedfagsnivå, noe som senere ble nedfelt i § 2.6 i lov om universiteter og høyskoler. Høyskolene skulle ikke prøve å bli universiteter (Stortinget hadde sagt at Norge ikke skulle ha flere universiteter) eller mest mulig lik universitetene, men i stedet fokusere på sine egne fortrinn, som regional forankring og dermed nærhet til lokalt nærings- og arbeidsliv, den sterke forankringen i praksis som preget deler av utdanningene, og de mange tverrfaglige fagtilbudene og -miljøene. Det skulle forskes ved de statlige høyskolene, men forskningen skulle ikke være lik forskningen ved universitetene; derimot skulle den være likeverdig, dvs. holde samme kvalitet og nivå. Denne arbeidsdelingen ble opprettholdt i en rekke politiske dokumenter fram til Kvalitetsreformen.

Med Kvalitetsreformen og ny lov om universiteter og høyskoler ble den tidligere arbeidsdelingen mellom universitetene og høyskolene opphevet. Universitetene har formelt ikke lenger et spesielt ansvar for grunnforskningen. Derimot legges ansvaret for grunnforskning på ulike områder på de institusjonene som har doktorgradsutdanning på området. Når høyskolene kan etablere doktorgradsutdanninger, betyr det at også høyskoler har ansvar for grunnforskningen på noen områder. Reelt gis fortsatt de aller fleste doktorgradsutdanningene ved universiteter, men resultatet er likevel at ansvaret for grunnforskningen er spredt på flere institusjoner enn tidligere.

12.3 Små og utsatte fagområder

Med dagens styringssystem kan de høyere utdanningsinstitusjonene selv opprette og legge ned studier som de har akkreditering for. Dette kan slå uheldig ut for små undervisningsfag og fagområder som sliter med rekrutteringen. Av økonomiske hensyn er det lett for institusjonene å legge dem ned, og det kan være vanskelig for små fagmiljøer å nå opp i den interne budsjettkampen. Gjennom

etatsstyringen understreker departementet institusjonenes ansvar for å opprettholde også små fag, men den endelige beslutningen tas ved den enkelte institusjon. Departementet kan eventuelt trekke inn budsjettmidler, men det vil ha liten effekt på grunn av de lave studenttallene som er involvert.

Eksempler på små historisk-filosofiske fag som bare gis ved én institusjon, er finsk, kvensk og samisk ved Universitetet i Tromsø, fonetikk og swahili ved NTNU og bosnisk/kroatisk/serbisk, hebraisk, hindi, irsk, nederlandsk, persisk, polsk, portugisisk, sanskrit, semittisk, tsjekkisk, tyrkisk og urdu ved Universitetet i Oslo. For noen år tilbake var listen lengre. Universitetet i Oslo ga for eksempel inntil 2006 tilbud i koreansk.

Det er også dublerende tilbud innenfor de små fagene. Italiensk og arabisk gis for eksempel både ved Universitetet i Oslo og Universitetet i Bergen, og gresk gis ved universitetene i Oslo, Bergen og Tromsø.

I Finland vurderes det å innføre et nedre antall studenter (40) for at et studietilbud skal kunne opprettholdes. Hvis dette skulle innføres i Norge, ville det bety nedleggelse for mange av de små fagene.

Kunnskapsdepartementet har gitt Norges forskningsråd i oppgave å lage en nasjonal strategi for humanistisk forskning som skal være klar i januar 2008. Forskningsrådet vurderer å foreslå at de humanistiske fagmiljøene gjennomfører en kartlegging av de små fagene og på grunnlag av denne utarbeider en nasjonal plan som drøfter ressurs- og arbeidsdeling.

12.4 Utvalgets vurderinger

12.4.1 Dimensjonering

Utvalget mener det er viktig med en dimensjonering som gir ungdom som ønsker høyere utdanning, mulighet til å få det. Prognoser for antall studenter i høyere utdanning fram mot 2015 tilsier en vekst på mellom 36 000 og 80 000 studenter. Dette må det tas hensyn til når kapasiteten skal dimensjoneres. Norge bør være i verdenstoppen når det gjelder andelen av befolkningen som har høyere utdanning.

Erfaringene fra 1990-tallet viser at det er vanskelig å styre studentene til andre institusjoner enn der de i utgangspunktet har søkt. Videre er det problemer knyttet til å prøve å dimensjonere kapasiteten ut fra både forventet etterspørsel og antatte behov i arbeidsmarkedet.

Hvis den generelle etterspørselen etter arbeidskraft fortsetter å være like sterk i årene

framover, er det også mulig at dette vil påvirke de unges etterspørsel etter høyere utdanning. Når det er mulig for unge å få godt betalte jobber uten høyere utdanning eller med avbrutte studier, kan etterspørselen etter studieplasser bli mindre. Det kan særlig komme til å ramme utdanninger til yrker der lønnsnivået er lavt.

Utvalget mener det kan være aktuelt med mer direkte styring av dimensjoneringen av utdanning på definerte områder som er spesielt kritiske, jf. at det i dag stilles aktivitetskrav til de helsefaglige utdanningene som er ment å sikre at det utdannes et tilstrekkelig antall kandidater. Det kan gjelde områder som ingeniør- og realfag i tillegg til helsefag. Utvalget mener at det finnes tilstrekkelig styringsinstrumenter i dagens system og regelverk, og at departementet bør følge utviklingen nøye og bruke disse for å sikre at Norge får den kompetansen som er nødvendig på viktige områder.

Utvalget ser det som en nasjonal oppgave å sikre at det er en god regional balanse når det gjelder fordelingen av studieplasser og mener at den eksisterende fordelingen alt i alt fyller dette kravet. Videre mener utvalget at erfaringene med å prøve å styre studentenes studievalg til bestemte regioner tilsier at dette ikke vil føre fram, men heller bety at studenter som ikke får studieplass i den delen av landet de ønsker, gjør andre valg.

Utvalget mener at en styrket kontakt og et bedre samarbeid mellom de høyere utdanningsinstitusjonene og det regionale arbeids- og næringslivet kan bidra til å tilpasse studietilbudene bedre til behovene i samfunnet. Det kan samarbeides om utforming av studieprogrammer, praksisopplegg, gode case i undervisningen, bruk av eksterne lærerkrefter, utstyr og fasiliteter, rapportering om hvordan de uteksaminerte kandidatene gjør det på arbeidsmarkedet osv.

12.4.2 Arbeidsdeling mellom institusjonene

Utvalget konstaterer at erfaringene med Norgesnett viser at det er vanskelig å få en sentralt styrt arbeidsdeling mellom institusjonene til å fungere. I utgangspunktet vil alle ønske å bygge ut sine tilbud. Distriktpolitiske hensyn og krefter spiller inn. Samtidig har departementet i liten grad forutsetninger for å gjøre faglige vurderinger. De fleste knutepunktfunksjonene som ble tildelt til høyskolene på 1990-tallet, ble derfor tildelt til miljøer som allerede var sterke. De bidro dermed framfor alt til å bekrefte en eksisterende situasjon, men hadde i mange tilfeller likevel en funksjon ved å stimulere til at de aktuelle fagområdene ble prioritert internt ved høyskolene.

Utvalget mener likevel at det bør være en viss arbeidsdeling mellom institusjonene, og at departementet bør ha en rolle i å sikre dette. Med en organisering i større institusjoner som foreslått i kapittel 6 vil arbeidsdelingen i hovedsak skje internt ved institusjonene, mens departementet kan gi overordnede føringer. Med dagens institusjonsstruktur eller i en nettverksmodell kan departementet stimulere til samarbeid og arbeidsdeling blant annet gjennom bruk av strategiske midler.

Et mer langsiktig finansieringssystem med et innslag av avtaler mellom departementet og institusjonene vil være et viktig virkemiddel for å få til arbeidsdeling, jf. kapittel 10. Det kan også benyttes til i noe større grad å dimensjonere studiekapasiteten ut fra nasjonale og regionale behov.

12.4.3 Små og utsatte fagområder

Utvalget mener at det er en nasjonal oppgave å sikre et bredt spekter av fagområder. De små fagene, for eksempel innenfor humaniora, er viktige for å opprettholde mangfoldet, for å ivareta kulturelle behov og som støttefag for andre fag. De skaper beredskap for eksempel når det gjelder språk- og kulturkompetanse i forhold til situasjoner vi ikke kjenner i dag. Den nåværende kombinasjonen av institusjonell autonomi med et insentiv- og konkurransebasert finansieringssystem medfører en fare for at institusjonene hver for seg kan komme til å treffe beslutninger om nedlegging som gjør at nasjonen som helhet mister verdifull og nødvendig kompetanse.

De små fagene er viktige nasjonalt, men det kan også være uheldig når flere institusjoner tilbyr de samme små fagene. Hvis disse miljøene ikke samarbeider, kan det føre til en uheldig konkurranse om faglig ansatte, studenter og forskningsmidler som kan resultere i at ingen av miljøene overlever. Det kan også være en fare for at forskningen innenfor de små fagene kan bli isolert og fragmentert, og derfor er det spesielt viktig at disse miljøene har gode nettverk og samarbeidsarenaer både med fagmiljøer innad ved institusjonene og på nasjonalt og internasjonalt nivå.

12.5 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at studentenes etterspørsel etter høyere utdanning fortsatt skal være styrende for den samlede kapasiteten av studieplasser, og at kapasiteten må være tilstrekkelig til at Norge er i verdenstoppen når det gjelder andelen av befolkningen som tar høyere utdanning.

Utvalget mener at departementet har et ansvar for å gripe inn når det er fare for at det ikke er tilstrekkelig antall studieplasser til at sentrale samfunnsområder får tilført den kompetansen som er nødvendig. Det kan enten skje ved tilførsel av nye studieplasser til slike områder eller ved at departementet pålegger omstilling av studieplasser innenfor institusjonenes rammer. Utvalget viser her til behovet for kompetanse innenfor realfag, ingeniøruddanning, lærer- og helsefagutdanning. Utvalget mener at departementets nåværende styringsvirkemidler er tilstrekkelige.

Utvalget foreslår at departementet tar initiativ til en prosess med sikte på klarere ansvarsdeling mellom universitetene når det gjelder små fag. De nasjonale fakultetsmøtene under Universitets- og høyskolerådet bør trekkes med i prosessen. Forslaget fra Norges forskningsråd om en kartlegging av småfag innenfor humaniora kan være en begynnelse i en slik prosess, men tilsvarende kartlegginger bør også vurderes gjennomført på andre fagområder, for eksempel innenfor realfag. Nordiske samarbeidsløsninger bør vurderes der det er aktuelt, for eksempel gjennom Nordisk Ministerråd.

Kapittel 13

Universitet på internasjonalt nivå?

Som det er pekt på flere steder i de foregående kapitlene, har forskning og høyere utdanning fått stadig større betydning for landenes konkurransevne. Samtidig blir de i seg selv stadig mer internasjonale. Det er økende oppmerksomhet knyttet til kvalitet og evne til å konkurrere om talentfulle forskere, forskerrekrutter og studenter. Den store oppmerksomheten om rangeringer av universiteter kan ses i lys av dette, jf. nedenfor.

En sentral utfordring for norsk høyere utdanning og forskning er derfor å kombinere et fortsatt desentralisert og tilgjengelig utdanningstilbud med høy kvalitet på forskningen, som ofte krever konsentrasjon av ressurser og fagmiljøer av en viss størrelse. Med økning i antall steder der det drives forskning, og fragmentering av forskningsmiljøene knyttet til spredningen av doktorgradsutdanning, blir det et viktig spørsmål hvordan høy kvalitet i forskningen best kan videreutvikles i universitets- og høyskolesystemet.

I dette kapitlet drøftes det hvordan Norge bør forholde seg til den økende konkurransen og betydningen av å ha utdannings- og forskningsmiljøer av høy internasjonal kvalitet. En sentral problemstilling er om noen institusjoner skal gis særskilte vilkår for å kunne utvikle forskningsvirksomheten på et høyest mulig internasjonalt nivå.

13.1 EU og Lisboa-strategien

I mars 2000 møttes statslederne i EU i Lisboa for å drøfte hvordan de kunne styrke EU-landenes konkurransevne i en stadig mer globalisert økonomi. Utdanning, forskning og innovasjon ble løftet fram som helt sentrale temaer, knyttet til målet om at EU innen 2010 skulle bli den mest dynamiske og konkurransedyktige kunnskapsbaserte økonomien i verden.¹ Dette er blitt kjent som Lisboa-strategien, jf. kapittel 4.7. Strategien har også viktige målsetninger i forbindelse med sosial utjevning og miljø.

Lisboa-strategien har lagt et fundament for en tung satsing på utdanning og forskning. På forsk-

ningssiden er innsatsen blitt trappet kraftig opp, organisatorisk og økonomisk. Målet er at 3 % av BNP skal gå til forsknings- og utviklingsaktiviteter. I Norge har Stortinget i behandlingen av St.meld. nr. 20 (2004–2005) *Vilje til forskning* sluttet seg til at den samlede forskningsinnsatsen skal utgjøre 3 % av BNP innen 2010, hvorav det offentlige skal stå for 1 % og næringslivet 2 %. Målet om 3 % gjentas også i regjeringens Soria Moria-erklæring. Hvis bevilgningene fra det offentlige skulle utgjøre 1 % av BNP, ville det innebære en økning på 5–6 milliarder kr. fra nivået i 2007, og med den forventede veksten i BNP vil økningen måtte bli enda større fram mot 2010. En gjennomtenkt opptrapping til et slikt nivå vil ha store positive konsekvenser og ringvirkninger for høyere utdanning, først og fremst universitetene.

Stadig større forskningsmidler går nå gjennom EU. EUs 7. rammeprogram for forskning og teknologisk utvikling, som varer fra 2007 til 2013, binder sammen forskningsrelaterte EU-initiativer under en felles paraply. Det knytter seg i den sammenheng stor spenning til ERC, European Research Council, som er under etablering i forbindelse med programmet, og som vil rette seg mot «grensprengende forskning». European Institute of Innovation and Technology (EIT) er også under opprettelse, og store summer forventes å bli kanalisert gjennom dette systemet. I statsbudsjettet for 2008 er Norges samlede kontingent til EUs 7. rammeprogram beregnet til omtrent 9,3 mrd. kr. for perioden 2007–2013, noe som er et uttrykk for at Norge har forpliktet seg til å øke bevilgningene til EUs forskningsaktivitet.

Gjennom initiativene på forskningssiden konkurreres det på grunnlag av kvalitet. Potensialet i forhold til innovasjon er noe som veier tungt når de ulike satsingene lanseres. Gjennom EØS-avtalen konkurrerer norske forskningsmiljøer om disse midlene på lik linje med forskningsmiljøer fra medlemslandene.²

1. Se http://europa.eu/scadplus/glossary/lisbon_strategy_en.htm.

2. To særprogram for kjerneforskning under det 7. rammeprogrammet omfattes ikke av EØS-avtalen, men Norge deltar i det ene innenfor strålevern.

På utdanningssiden har Bologna-prosessen siden 1999 bidratt til å gjøre det europeiske høyere utdanningsområdet (European Higher Education Area, EHEA) mer enhetlig. Selv om dette ikke er et EU-initiativ og heller ikke en del av Lisboa-strategien, er det i tråd med EUs politikk for å fremme mobilitet og samarbeid på tvers av landegrensene, jf. kapittel 4.

Selv om utdanning er de enkelte medlemslandenes ansvar, viser EU i stadig større grad interesse for utdanning og forskning som viktige områder og som forutsetning for innovasjonsevne og nyskaping og dermed vekst og konkurransekraft. Universitetene er viktige aktører i skjæringspunktet mellom forskning og innovasjon, og ses på som en drivkraft for å kunne lykkes. Utvikling av universitetene som institusjoner blir derfor viktig. EU har gjennom sin kommunikasjon og sine policydokumenter uttrykt bekymring for om de er i stand til å fylle den rollen de er tiltenkt og fornye seg raskt nok, og framstår som en pådriver for endring av universitetene med USA som modell. Frykten er at europeiske universiteter skal sakke akterut i konkurransen, som vil forsterkes av utviklingen i Kina og India.

Diskusjonen er både problem- og løsningsdrevet. På den ene siden framstilles problemene ofte i form av en sektor som ikke er i stand til å respondere hurtig nok i forhold til endrede krav fra samfunnet, både når det gjelder å forsyne samfunnet med nødvendig kompetanse og når det gjelder bidrag til teknologiutvikling og innovasjon gjennom forskning. På den annen side framstilles løsningen ofte som et universitet som må ledes mer etter «bedriftslike» prinsipper, og som i større grad må være omstillingsdyktig og fleksibelt.³

Utviklingen av høyere utdanning i EU-området må derfor i større grad enn tidligere ses i lys av de europeiske integrasjonsprosessene. Utviklingen av universitetet som institusjon og reformer i høyere utdanning må også ses i sammenheng med utviklingen innenfor andre områder og sektorer, og med ønsket om økte vekstmuligheter og sosial utvikling.

Selv om Norge ikke er medlem av EU, står vi ikke utenfor denne utviklingen. Bologna-prosessen har vært viktig for høyere utdanning i Norge, og utviklingen i EU-området og tiltakene i forbindelse med Kvalitetsreformen har til sammen ført til at de høyere utdanningssystemene er blitt mer lik hverandre.

For å konkurrere om de stadig økende forskningsmidlene som blir kanalisert gjennom EU-systemet, er utfordringen for de norske høyere utdanningsinstitusjonene å vise at de holder høy kvalitet i forskningen og har konkurransedyktige miljøer. Det samme gjelder også innenfor utdanning. Oppmerksomheten omkring rangeringer og arbeidsmarkedsmuligheter, samt et stadig mer internasjonalt orientert næringsliv, fører også til økt konkurranse om de beste og mest ettertraktede studentene.

13.2 Utviklingstrekk og initiativer i andre land

Et sterkere fokus på konsentrasjon av forskningsmiljøer og på kvalitet debatteres nå i mange land. Det tas til orde for en stadig sterkere satsing på kvalitet, resultater og tyngde for å kunne nå opp i konkurransen om forskningsmidlene. Argumentasjonen knytter seg også til rekruttering av de beste studentene og de beste faglige ressursene. Topp faglig nivå og prestasjoner antas dessuten å kunne ha betydelige ringvirkninger for samfunnet omkring, fordi det gir muligheter for å være ledende på noen områder («flaggskipeffekt»).

Internasjonalt ønsker flere og flere land å etablere universiteter som har sterke komparative fortrinn og meget høy kvalitet, spesielt i forskningen. I Tyskland har for eksempel regjeringen utpekt et fåtall universiteter som det skal satses spesielt på.⁴ Tilsvarende har eksempelvis universitetet i Utrecht i Nederland posisjonert seg som et universitet med svært høy kvalitet i både utdanning og forskning.

Også i Danmark preges mye av debatten av behovet for institusjoner som kan oppvise svært høy kvalitet. De gjennomførte fusjonene av danske universiteter og forskningsinstitutter har nettopp dette som en av sine viktigste motivasjonsfaktorer. Københavns Universitet har blant annet en strategi som går ut på å utvikle institusjonen i retning av et internasjonalt toppuniversitet. I Danmark har debatten i stor grad vært knyttet til globaliseringsutfordringen, og det er konkludert med at søkely-

3. Peter Maassen og Johan P. Olsen (red.), *University Dynamics and European Integration* (Dordrecht: Springer, 2007).

4. Innenfor rammen av det såkalte «Exzellenzinitiativ» er det kun universitetene i München og Karlsruhe pluss Technische Universität München som har oppnådd en slik status. De tre ledende institusjonene i Berlin har bare oppnådd å få finansiering for hver sin forskerskole. Det er utelukkende en vitenskapelig prioritering, gitt av et internasjonalt forskerpanel, som ligger til grunn for avgjørelsen. Regionalpolitiske aspekter er ikke tatt hensyn til. De tre vinneruniversitetene får hver en ekstra bevilgning på 21 millioner euro per år fram til år 2011.

set bør settes på utdanning og forskning. Utviklingen mot flere danske toppuniversiteter muliggjøres ved både økt ressursinnsats og krav om økt kvalitet i forskningen. Betydelige beløp, i størrelsesorden 10 mrd. kroner i årlige ekstra midler fram til 2012, knyttes til den såkalte «globaliseringspuljen», der utdanning og forskning er en viktig del.

Også i Finland er det satt i gang prosesser som blant annet har som målsetning å utvikle Universitetet i Helsinki i den samme retningen.⁵

Forskning på høyt internasjonalt nivå er også tema i den svenske debatten, uten at det så langt er konkludert med en konkret satsing. Som tidligere nevnt har direktøren for Högskoleverket, Anders Flodström, spilt inn et forslag om sammenslåinger mellom svenske universiteter for at de skal bli mer konkurransedyktige internasjonalt, både innenfor utdanning og forskning. Antall studiesteder forutsettes å bestå. Samtidig anbefaler en fersk offentlig utredning større konsentrasjon av forskningsressursene.⁶

De samme utfordringene ble diskutert under en samling i regi av Nordisk ministerråd og Nordisk Råd i april 2007 med deltakelse av politikere og representanter fra næringsliv og universiteter. På møtet ble det diskutert å opprette et nordisk toppuniversitet, «The Nobel University», et nettverksuniversitet med tette bånd til næringslivet som ville være i stand til å ta opp konkurransen med andre toppinstitusjoner.⁷

13.3 Rangering – et internasjonalt universitetshierarki?

Rangeringer og bruk av «league tables» som et virkemiddel for å plassere universitetene kvalitetsmessig – både nasjonalt, regionalt og internasjonalt – har fått økende oppmerksomhet og aksept i de fleste land. Mange universiteter, også norske, bruker denne informasjonen for alt den er verdt for å tiltrekke seg nye studenter – vel å merke hvis de skårer rimelig bra. I en situasjon der studenter etter hvert kan bli et knapphetsgode, blir det viktig å kapre mange og gode studenter.

5. På SJTU- (Shanghai-) rangeringen gikk Universitetet i Helsinki fra 76. plass i 2005 til 73. plass i 2007. På THES-rangeringen falt de fra 62. plass i 2005 til 116. plass i 2006. På Webometrics-rangeringen er de nå på 44. plass (UiO har 46. plass), og er på 4. plass i Europa. Jf. neste avsnitt.

6. SOU 2007:81 *Resurser för kvalitet*.

7. Se <http://www.norden.org/webb/news/news.asp?id=6849&lang=1>

De tre rangeringene som det oftest refereres til, er:

- Academic Ranking of World Universities, Shanghai Jiao Tong University (SJTU). Denne kinesiske rankingen har fått stor oppmerksomhet og rangerer 500 av verdens universiteter. Hovedvekten legges på forskningsindikatorer (90 %).
- Times Higher Education Supplement (THES). Denne utgis i Storbritannia og rangerer nå 400 universiteter. Rangeringen beregnes på grunnlag av en kombinasjon av fagfellevurderinger (40 %), forskningens kvalitet basert på utregninger av sitater per vitenskapelig ansatt (20 %), internasjonal orientering beregnet på grunnlag av antall studenter og lærere fra andre land (10 %), forholdstallet student/lærer (20 %) og arbeidsgiveres synspunkter (10 %).⁸
- Webometrics Ranking of World Universities. Denne listen over 4000 høyere utdanningsinstitusjoner, knyttet til Spanias forskningsråd, har fått økt oppmerksomhet i det siste. Den legger spesielt vekt på tilstedeværelse på Internett, blant annet publisering på nettet og tilbudet av digitale kurs, databaser, osv.

På THES-rangeringen får Universitetet i Oslo en 188. plass i 2007, som er en tilbakegang fra en 138. plass i 2005. Ingen andre norske universiteter er på listen over de 200 beste universitetene, men både Universitetet i Bergen (225. plass), Universitetet i Tromsø (292. plass) og NTNU (301. plass) er med på listen over de 400 beste i verden i 2007.

På SJTU-rangeringen oppnår Universitetet i Oslo i 2007 en 69. plass (19. plass i Europa, 4. plass i Norden), mens NTNU blir rangert blant de 200–300 beste, Universitetet i Bergen blant de 300–400 beste og Universitetet i Tromsø blant de 400–500 beste.

Webometrics-rangeringen gir Universitetet i Oslo en 46. plass og NTNU en 76. plass. Her er det 10 norske institusjoner blant de 1000 beste i verden.

Hvordan plasserer så institusjoner i de andre nordiske landene seg? På SJTU-rangeringen for 2007 er det tre institusjoner som oppnår bedre plassering enn Universitetet i Oslo. Københavns Universitet oppnår en 46. plass (8. i Europa), Karolinska Institutet i Stockholm en 53. plass (11. i Europa) og Universitetet i Uppsala en 66. plass (18.

8. 1300 akademikere i 88 land blir bedt om å rangere de universitetene de kjenner, og 736 arbeidsgivere fra ulike områder svarer på hvilke universiteter de ønsker å rekruttere fra.

i Europa), mens Universitetet i Helsinki kommer på 73. plass (22. i Europa) og dermed bak UiO.

Det er også en rekke rangeringer innenfor ulike fagområder, blant annet har Financial Times en rangering over masterstudier i økonomi, der Norges Handelshøyskole kommer ut med en 21. plass av 35 institusjoner i Europa. THES rangerer også for ulike fagområder, og her har HF-fakultetet ved Universitetet i Oslo gått fra en 16. plass i 2004 (i verden) innenfor humaniora til en 65. plass i 2006. Her er kriteriene utelukkende knyttet til fagfelleurderinger, og forklaringen på at Universitetet i Oslo har falt er antakelig at panelet med fagfeller byttes ut.

Det er også et poeng i denne sammenhengen at Norge samlet sett gjør det bra. For eksempel er det som nevnt fire norske institusjoner inne på Shanghai-rankingen (SJTU) av totalt 500 institusjoner og fire på THES-rangeringen av totalt 400 institusjoner. I forhold til antall studenter i Norge eller det totale folketallet betyr dette at Norge plasserer seg godt opp blant de ti beste landene i verden.

Rangeringene og bruken av dem har vært gjenstand for mye diskusjon og kritikk. Et hovedmoment er at de ofte legger uforholdsmessig stor vekt på forskning, og at utdanningskvaliteten dermed ikke er med i tilstrekkelig grad. Rangeringene kan i tillegg ofte virke tilfeldige. For eksempel virker det underlig at HF-fakultetet ved UiO faller fra 16. plass til 65. plass på to år. Det er også svært små forskjeller mellom institusjoner som ikke er helt i toppen, slik at små justeringer i indikatorene og hva det legges vekt på kan gi store utslag på rangeringene.

Det er sannsynlig at rangeringer i ulike former er kommet for å bli. Uansett innvendinger mot metode og indikatorer får de stor medieoppmerksomhet og kan komme til å få betydning for universitetenes prestisje og internasjonale attraktivitet, selv om rangeringene og tolkninger av dem bør brukes med forsiktighet.

Reaksjonene på rangeringer varierer, men få er likegyldige. Det er tendenser til at institusjoner av markedsføringshensyn velger å fokusere på visse sider ved rangeringene, eller på enkeltrangeringer, selv om de i utgangspunktet er kritiske. Til tross for at det kan være mange grunner til å betrakte rangeringene med skepsis, kan en positiv side være at de bringer institusjoner på banen for å kommentere og forklare dem i media ut fra sin egen situasjon. Dette kan bidra til å øke bevisstheten om hva rangeringene egentlig måler, og at de i alle fall ikke nødvendigvis er et godt mål på studie-kvalitet.

Det finnes ingen formelle norske rangeringer av universitetene og høyskolene, og det er i hovedsak bare de større institusjonene som kommer med på listene til de mest kjente internasjonale rangeringene. Det er mulig at den økende forskjellen mellom universitetene etter hvert som flere høyskoler blir universiteter, kan føre til at slike rangeringer også blir utviklet her i landet.

13.4 Elite- og toppuniversiteter

Basert på den internasjonale utviklingen kan vi skille mellom tre typer universiteter som satser tungt på forskning:⁹

- Mosaikkuniversiteter – tradisjonelle flaggskip, men der det ikke ligger til grunn noen klare institusjonelle strategier eller prioriteringer
- Forskningsuniversiteter – som konsentrerer ressurser og talenter, men som fremdeles er brede og omfattende
- Eliteuniversiteter – verdensledende innenfor forskning på alle sine virkeområder.

Eliteuniversiteter kjennetegnes dermed av at de primært satser på forskning, ikke utdanning. De tiltrekker seg ofte likevel også de mest talentfulle studentene, men strategier og strukturer er først og fremst innrettet mot forskning.¹⁰

I Norge er det ingen eliteuniversiteter etter denne inndelingen, og det kan argumenteres for at de tradisjonelle breddeuniversitetene ligger nærmere kategorien «mosaikkuniversiteter» enn forskningsuniversiteter. Nye universiteter som Universitetet i Stavanger og Universitetet i Agder faller utenfor inndelingen ved at de omfatter store utdanningsområder med begrenset forskningsaktivitet.

Betegnelsen «eliteuniversitet» blir ofte benyttet i omtale av institusjoner som skårer aller høyest på internasjonale rangeringer, særlig for forskning. Dette er i mange sammenhenger en uheldig betegnelse, fordi den kan gi assosiasjoner i retning av eksklusjon og en innretning mot privilegerte sosiale klasser. Heller enn å være en institusjon «for eliten» er det mer et spørsmål om «å lage eliter» – ikke sosiale eliter, men eliter i forskningen.

9. Peter Maassen, «Elite Universities in Norway?», internt arbeidsnotat i utvalget.

10. De fireårige «liberal arts colleges» i USA, som representerer utdanning på et «excellence»-nivå på lavere grad, satser derimot ikke på forskning. I Europa er det også tendenser til økt interesse for å utvikle institusjoner som skal gi første-klasses utdanning på lavere grad, men som ikke nødvendigvis skal ha et forskningsfokus.

I det følgende vil derfor i stedet betegnelsen «toppuniversitet» bli brukt om institusjoner som ikke nødvendigvis er eliteuniversiteter etter inndelingen ovenfor, men som står for en konsentrasjon av forskningsinnsats med stor vekt på kvalitet og å tiltrekke seg de beste menneskelige ressursene. Vekten slike institusjoner legger på utdanning på lavere grad vil kunne variere. En mulig konsekvens av en satsing på toppuniversiteter med stor vekt på forskning vil kunne være at det også bør satses på utvikling av toppinstitusjoner (ikke nødvendigvis universiteter) innenfor utdanning, først og fremst rettet mot lavere grad.

13.5 Satsinger i Norge

13.5.1 Behovet for å konsentrere forskningsressursene

Norske universiteter skårer som nevnt forholdsvis lavt på internasjonale rangeringer, og Norge har ingen enkeltinstitusjon i toppsjiktet, jf. ovenfor. Siden utdanning og forskning også i Norge tillegges stor betydning for landets konkurranseevne og som motor i kunnskapsøkonomien, er det naturlig å reise spørsmålet om det bør satses spesielt på å bringe ett eller flere universiteter opp i verdensklasse eller på europeisk toppnivå gjennom nasjonal tilrettelegging. Dette spørsmålet aktualiseres også fordi forskningsmidler i stadig større grad flyttes fra det nasjonale nivået og blir tilgjengelige gjennom internasjonale systemer, først og fremst EU. For å kunne konkurrere om disse midlene er det nødvendig med kvalitet og topp prestasjoner, i tillegg til at det kreves en viss masse. Endelig kan spørsmålet ses i sammenheng med behovet for å kunne utdanne kandidater og forskere på et høyt internasjonalt nivå og for å kunne tiltrekke seg forskere og studenter på et slikt nivå i konkurranse med andre land.

Det satses allerede på å utvikle miljøer av høy internasjonal kvalitet gjennom ordninger som Sentre for fremragende forskning (SFF), Sentre for forskningsdrevet innovasjon (SFI) og Yngre fremragende forskere (YFF), jf. nedenfor. De norske institusjonene har hittil også vist at de har klart utfordringen med å konkurrere om EU-midlene, men konkurransen forventes å bli stadig hardere, blant annet fordi de europeiske initiativene og EUs 7. rammeprogram (gjennom European Research Council) nå i større grad vil fokusere på grunnforskning enn tidligere.

Til sammen betyr større konsentrasjon av ressursene at miljøer som ikke kan vise til god nok kvalitet og gode nok resultater, risikerer å falle

utenfor i konkurransen om forskningsmidlene. Små miljøer blir avhengige av å kunne operere i nettverk sammen med andre – gjerne i felles prosjekter. Som en illustrasjon på dette er det nå under etablering et nytt selskap, NOFIMA AS, som er et nytt næringsrettet forskningskonsern på matområdet. Selskapet skal etter planen være på plass med ny konsernstruktur fra 1. januar 2008.¹¹ NOFIMA er en forkortelse for Norsk Fiskeri- og Matforskning, og er et midlertidig navn på det nye forskningskonsernet. Som begrunnelse for det nye selskapet er det sagt at forskningsmiljøene i fiskeri-, havbruks- og landbrukssektoren, også kalt «blågrønn sektor», i dag fremstår som fragmenterte og til dels uoversiktlige for kundene. Det er derfor et behov for å posisjonere seg sterkere for å nå opp i konkurransen om både nasjonale og internasjonale forskningsoppdrag.

13.5.2 Forskningsinnsats og ambisjoner ved universitetene

Forskningsinnsatsen i universitets- og høyskolesektoren er svært ulikt fordelt mellom de ulike institusjonene og mellom universiteter og høyskoler. Tabell 13.1 viser fordelingen av publikasjonspoeng i 2006. Det framgår at 2/3 av all vitenskapelig publisering var knyttet til tre av universitetene, mens de statlige høyskolene sto for 12 %. FoU-

Tabell 13.1 Publikasjonspoeng for norske universiteter og høyskoler i 2006.

Institusjon/institusjonstype	Andel av publikasjonspoengene i 2006
Universitetet i Oslo	31 %
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet	19 %
Universitetet i Bergen	17 %
Universitetet i Tromsø	7 %
Universitetet for miljø- og biovitenskap	4 %
Universitetet i Stavanger	3 %
Høgskolen i Agder	3 %
Øvrige statlige høyskoler	9 %
Vitenskapelige høyskoler	3 %
Private høyskoler	4 %

11. For mer informasjon, se http://www.fiskeriforskning.no/fiskeriforskning/om_oss/eierstruktur/nofima_as.

utgiftene er også svært ulikt fordelt. Ifølge NIFU STEPs FoU-statistikk for 2005 sto universitetene for 88 % og de statlige høyskolene for 12 % av FoU-utgiftene.¹²

Fordelingen av publikasjonspoeng og FoU-utgifter viser at forutsetningene for å utvikle brede forskningsuniversiteter er svært ulike. Det er bare et fåtall universiteter som kan ha slike ambisjoner. Det forhindrer ikke at mindre institusjoner og fagmiljøer ved enkeltinstitusjoner kan ha høye forskningsambisjoner på sine områder, enten alene eller i nettverk sammen med andre.

Institusjonene har også ulike ambisjoner for utviklingen framover. I strategiplanene for de tre største universitetene er det uttrykt ambisjoner i retning av å videreutvikle dem som forskningsinstitusjoner av høy internasjonal standard.¹³

- Universitetet i Oslo: Hovedmålet for forskning er at «UiO skal styrke sin stilling som forskningsuniversitet av høy internasjonal standard». I strategiplanen er det definert kriterier for en prioritering og konsentrasjon av innsatsen. Dette fører nå blant annet til at det skjer en prioritering knyttet til strategiprosessene ved de ulike fakultetene, og universitetet satser også midler inn mot de «nest beste» miljøene, de som ikke har oppnådd SFF-status.¹⁴
- Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet: Universitetet uttrykker ambisjoner om at det i 2020 skal være blant de ti ledende teknisk-naturvitenskapelige universitetene i Europa, og blant de 1 % beste i verden. NTNU har gjennom lang tid satset inn mot det teknologiske og naturvitenskapelige området.
- Universitetet i Bergen: For forskning uttrykker universitetet at «UiB vil være en forskningsinstitusjon på internasjonalt nivå og ledende på utvalgte forskningsområder.» Universitetet i Bergen har i likhet med Universitetet i Oslo også satset midler inn mot en del miljøer som ikke har nådd helt opp i konkurransen om SFF-status.

Tilsvarende målsetninger om å være i den internasjonale fronten på utvalgte områder finner vi også igjen i strategidokumentene til Universitetet i

Tromsø, Universitetet for miljø- og biovitenskap og universitetene i Stavanger og Agder. Universitetene uttrykker altså en vilje til satsing og til en viss grad til å prioritere innsatsen. Derimot er det mindre tydelig hva de nedprioriterer og ikke vil satse på. Tildelingen av midler i forbindelse med SFFer og SFIer (se nedenfor) har løftet fram enkelte sterke fagmiljøer og bidratt til å heve forskningen ved institusjonene. Tilgangen til disse midlene fra Norges forskningsråd er imidlertid i stor grad et resultat av en «nedenfra og opp»-prosess. Selv om institusjonene også har lagt til rette for utviklingen og i en viss grad prioritert de aktuelle miljøene ved bruk av egne strategiske midler, framstår dette som beskjedne omprioriteringer i forhold til deres samlede ressurser. Samlet sett tyder de fremste universitetenes satsinger og strategiplaner så langt ikke på at de vil være i stand til alene å hevde seg i toppsjiktet internasjonalt, bortsett fra på enkeltområder.

13.5.3 Sentre for fremragende forskning (SFF)

Det viktigste nasjonale redskapet for å utvikle forskningsmiljøer av høy internasjonal kvalitet er så langt etableringene av Sentre for fremragende forskning. På grunnlag av St.meld. nr. 39 (1998–99) *Forskning ved et tidsskille* fikk Norges forskningsråd i oppdrag å utrede ordningen. Utredningen forelå sommeren 2000, inspirert blant annet av tilsvarende ordninger i andre land («centres of excellence»), og SFF-ordningen ble satt i verk i 2001 med midler fra avkastningen av Fondet for forskning og nyskaping. Den forvaltes av Norges forskningsråd.

SFF-ordningen innebærer en bevisst satsing på Norges beste forskere, også for å gi dem mulighet til å bli mer synlige internasjonalt. Den skal stimulere forskningsmiljøer til å etablere sentre som er viet langsiktig, grunnleggende forskning på høyt internasjonalt nivå. Det forventes at sentrene skal bidra til internasjonal rekruttering til norsk forskning, og forskerutdanning er et viktig aspekt ved satsingen.

Mange forskningsmiljøer var med i konkurransen i den første runden, som førte til at 13 sentre ble etablert i løpet av 2002, fordelt på et bredt faglig og institusjonsmessig spekter. Det avgjørende kriteriet for å få midler er vitenskapelig kvalitet. Tidsperspektivet på støtten er ti år, med en evaluering etter fem år. Sentrene mottar mellom 6 og 20 millioner kroner i årlig støtte. Vertsinstitusjonene bidrar i betydelig grad med egne midler, blant annet i form av lokaler. I oppstartåret ble det bevilget 155 millioner kroner fra fondsavkastningen.

12. Høgskolen i Agder var også her regnet under statlige høyskoler. For en drøfting av forskning og utvikling ved de statlige høyskolene, se Ingvild Marheim Larsen og Svein Kyvik, *Tolv år etter høgskolereformen – en statusrapport om FOU i statlige høyskoler*, NIFU STEP rapport nr. 7/2006.

13. Strategiplanene finnes på institusjonenes hjemmesider på Internett.

14. De tre valgte kriteriene er kvalitet og komparative fortrinn, behov for kunnskap og kompetanse i samfunnet og utviklings- og samarbeidspotensial.

Samtidig utløste dette om lag 300 millioner kroner fra institusjonene selv og andre interessenter.

I 2006 ble åtte nye sentre tildelt. Disse får til sammen 800 millioner kroner over 10 år. Etter dette er sentrene for fremragende forskning spredd på følgende institusjoner: Universitetet i Oslo har åtte sentre, Universitetet i Bergen fire, NTNU tre, Universitetet i Tromsø to og UMB ett, mens tre er tildelt forskningsinstitutter. Etter hvert som de første sentrene avvikles, vil det komme nye utlysningsrunder, og nye sentre vil bli etablert.

Forskningsrådet nedsatte i 2006 en evalueringskomité bestående av europeiske eksperter. Komiteen fastslo at SFFene har hatt en svært positiv virkning på forskningsmiljøene de er blitt opprettet i, og at de har skapt samarbeid og vekselspill mellom ulike fagdisipliner, på tvers av fakulteter og institutter.¹⁵ Det er likevel noe ulike syn på i hvilken grad de har hatt positive ringvirkninger for utdanningskvaliteten for øvrig. Dette vil avhenge av i hvilken grad de blir integrert i institusjonenes ordinære virksomhet og deltar i utdanning på ulike nivåer.

Så langt har ordningen med Sentre for fremragende forskning vært under oppbygging, og det har vært lite diskusjon om hva som skal skje når bevilgningsperioden for de første sentrene er ute. I sitt oppdragsbrev til Forskningsrådet i 2001 understreket departementet at sentrene fra starten av måtte planlegges for avvikling etter (maksimum) ti år, og at dette skulle inngå i kontrakten mellom hvert senter og vertsinstitusjonen. Eventuell videreføring av forskningsmiljøet etter at bevilgningsperioden er over skal være vertsinstitusjonens ansvar. Dette vil være en utfordring for universitetene, ikke minst for Universitetet i Oslo, som nå har åtte sentre, selv om avviklingen av sentrene vil skje i flere omganger. Hvis ordningen skal få langsiktige virkninger og heve kompetansen i institusjonene, er det avgjørende at de har evne til å omprioritere midler slik at virksomheten kan videreføres når bevilgningsperioden er ute med mindre faglige grunner tilsier noe annet.

13.5.4 Sentre for forskningsdrevet innovasjon (SFI)

I 2006 ble ordningen med Sentre for forskningsdrevet innovasjon (SFI) innført. Denne har til hen-

sikt å bygge opp eller styrke norske forskningsmiljøer som arbeider i tett samspill med innovativt næringsliv. 14 sentre får støtte i fem år, med mulig forlengelse i tre år. Støtten beløper seg til 8–12 millioner kr. per år, og vertsinstitusjon og bedriftspartnere må bidra med minst 50 % av budsjettet.

Alle Sentre for forskningsdrevet innovasjon er innenfor det teknologiske eller det medisinske området. Seks av sentrene er lokalisert til Trondheim, med NTNU og SINTEF som vertsinstitusjoner.

13.5.5 Andre initiativer

I Norge har det vært en gryende debatt omkring hvorvidt det bør utvikles ett eller flere toppuniversiteter. Enkelte har tatt til orde for dette ved at Universitetet i Oslo (UiO) bør konsentrere sin innsats om å bli et toppuniversitet, samtidig som Høgskolen i Oslo overtar en del av de profesjonsorienterte studiene ved dagens UiO og utvikles til et profesjonsuniversitet.¹⁶

Det har også vært et tema i det medisinske forskningsmiljøet å opprette rene medisinske universiteter i Norge etter modell av Karolinska Institutet i Sverige. Dekanmøtet i medisin hadde den 30. mai 2007 dette som ett av sine temaer, og noen mener at det kan være et godt utgangspunkt for å styrke medisinsk forskning og utdanning.

Stadig større ressurser settes av til forskning og utvikling på både det medisinske og det teknisk-naturvitenskapelige området. Dette er områder som er svært ressurskrevende. Det kreves målrettet innsats, både i form av utstyr og personell, for å kunne hevde seg i toppen. Interessant nok er det i økende grad koblinger mellom de to områdene, som på visse felter er i ferd med å smelte sammen. 16 av de 21 SFFene er innenfor ett av disse områdene.

For øvrig skjer store nasjonale satsinger på forskning for en stor del gjennom Norges forskningsråd. Gjennom programmet for Funksjonell genomforskning (FUGE) er det for eksempel bygget opp elleve nasjonale teknologiplattformer rundt om i landet. Programmet har et samlet budsjett på 1,5 milliarder kr. for perioden 2002–2011. Også de store programmene i NFR har en sterk innretning mot det teknisk-naturvitenskapelige området. Andre eksempler er havbruk, klima, nanoteknologi og petroleum.

15. *Midway Evaluation of the Norwegian Centres of Excellence: A report submitted by an International Evaluation Committee* (Oslo: Norges forskningsråd, 2006).

16. Rune Slagstad i *Morgenbladet* 9. mars 2007.

13.6 Utvalgets vurderinger

Utvalget viser til regjeringens mål om at de offentlige bevilgningene til forskning skal utgjøre 1 % av BNP i 2010, mens næringslivet skal stå for 2 %. På denne bakgrunn legger utvalget til grunn at forskningen vil bli tilført nye, store ressurser i årene framover. Utvalget mener at dette også vil kunne få sterke positive virkninger for kvaliteten i høyere utdanning på de områdene som blir prioritert når det gjelder forskningsmidler. Midlene bør brukes målrettet til å sikre investeringer og stabilitet på områder som er nasjonalt prioriterte, men det bør også bli større rom for fri prosjektstøtte for de beste søknadene og søkerne. Utvalget regner med at dette først og fremst vil styrke forskningen ved de mest konkurransedyktige universitetene.

Alle universitetene har ambisjoner om å være i toppen internasjonalt innenfor noen av de fagområdene som er mest sentrale for dem. En slik spissing internt ved institusjonene er krevende å få til, i og med at det vil være nødvendig å prioritere enkelte fagområder framfor andre. Ved at noen universiteter styrker deler av sin fagportefølje, og overlater til andre å vokse seg sterke på andre felt, vil den faglige arbeidsdelingen mellom universitetene kunne styrkes. Utvalget stiller seg positivt til en slik differensiering mellom institusjoner. I all hovedsak vil dette være en positiv utvikling som samlet sett vil gjøre det mulig å heve kvaliteten innenfor flere forskningsområder. En slik utvikling støttes gjennom Forskningsrådets Sentre for fremragende forskning og ordningen med Yngre fremragende forskere, som begge tar utgangspunkt i fagmiljøer der universitetene er sterke. Dette er en annen strategi enn den som er valgt i Tyskland, der regjeringen har utpekt et fåtall universiteter som det vil bli satset spesielt på. I Finland og Danmark er det også strategier for å etablere enkelte universiteter i toppen internasjonalt.

Forskningspolitisk er det en avveining mellom å utvikle fremragende universiteter eller bidra til å styrke fagmiljøer som kan inngå i nettverk med de beste nasjonalt og internasjonalt. Det finnes ikke noe klart svar på hva som vil være den riktige veien å gå, og dette vil også være knyttet til prioriteringer på nasjonalt nivå og i det internasjonale forsknings-samarbeidet. Innretningen av virkemidlene i EUs 7. rammeprogram peker i retning av et sterkere nettverksbasert samarbeid. Til en viss grad vil dette gjøre det vanskeligere å følge institusjonsspesifikke og nasjonale strategier, fordi en økende grad av innsatsen vil skje i samarbeid på tvers av institusjons- og landegrensene.

Dette stiller oss overfor utfordringer både på nasjonalt nivå og på institusjonsnivå. De største universitetene, som står for en stor del av forskningen i sektoren, har alle målsetninger i sine strategiske planer om å styrke sin stilling som internasjonale forskningsuniversiteter, men det er uklart om dette i tilstrekkelig grad følges opp med konkrete tiltak. Intern satsing og prioritering ved institusjonene byr også på utfordringer knyttet til styring og ledelse, jf. kapittel 7. Utvalget viser for øvrig til sitt forslag til struktur for høyere utdanning i Norge i kapittel 6, der utvikling av institusjonsprofiler er et sentralt element.

Utvalget ser ulike mulige hovedstrategier for å sikre at Norge har utdannings- og forskningsmiljøer på høyt internasjonalt nivå:

- Å tilføre økte ressurser til institusjonene generelt og la dem fortsette å konkurrere seg i mellom om å utvikle seg til et internasjonalt toppuniversitet.
- Å peke ut ett av de eksisterende universitetene som nasjonalt toppuniversitet.
- Å etablere et hierarki mellom de eksisterende universitetene, der de gis særlige vilkår på spesialiserte, ulike områder.
- Å videreføre ordningen med Sentre for fremragende forskning, eventuelt styrke og utvikle den videre.

Utvalget har liten tro på det første alternativet. Det kan være gode grunner til å tilføre institusjonene mer ressurser generelt, men det vil neppe være den mest effektive veien for å sikre flere fagmiljøer på internasjonalt nivå. Det er som nevnt liten grunn til å tro at institusjonene vil være i stand til å prioritere og konsentrere ressursene i tilstrekkelig grad.

Den andre løsningen er at ett av universitetene får mulighet til å utvikle seg til et internasjonalt toppuniversitet gjennom særbehandling når det gjelder bevilgninger. Ut fra sin størrelse, sine faglige og økonomiske ressurser og tildelingene av sentre for fremragende forskning ville Universitetet i Oslo være den mest naturlige kandidaten til dette. Men fremragende forskningsmiljøer finnes ved mange institusjoner, og selv om UiO har flest sentre for fremragende forskning, har de færre enn halvparten. Samtidig har universitetet en rekke fagmiljøer som er habile, men som det ikke er noen spesiell grunn til å favorisere med ressurser framfor andre miljøer. Alternativt kunne UiO nedskaleres ved at en del fagområder ble overført til andre institusjoner. Dette ville imidlertid medføre betydelige omstillingskostnader og ha et uvisst resultat. Alt i alt synes derfor ikke denne veien å være en fornuftig vei å gå.

Utvalget antar som nevnt andre steder at det økende antallet universiteter som følger av at enda flere høyskoler i årene framover blir universitet, kan aktualisere spørsmålet om en formell differensiering mellom universitetene. Dette er også et tema i den europeiske diskusjonen. Utvalget konstaterer imidlertid at Stortinget avviste dette for få år siden, slik at det ikke synes aktuelt å ta opp spørsmålet på nytt nå. Det forhindrer imidlertid ikke at nasjonale myndigheter etter råd fra internasjonale eksperter og/eller Norges forskningsråd kan tildele institusjoner og fagmiljøer et langsiktig strategisk ansvar for forskning og doktorgradsutdanning på særskilte nasjonalt prioriterte områder, med en tilhørende god og langsiktig finansiering. En slik tildeling av nasjonalt hovedansvar bør evalueres etter for eksempel ti år, med mulighet til å frata eller flytte ansvaret mellom fagmiljøer og institusjoner.

Ordningen med Sentre for fremragende forskning synes å ha fungert godt. Den har vært med på å stimulere mange miljøer til utvikling og kvalitetsheving og har i tillegg skapt betydelige ringvirkninger. Utvalget mener derfor at ordningen bør videreføres og styrkes. Utvalget er imidlertid opptatt av at sentrene ikke blir isolerte øyer i de institusjonene de er en del av, men integreres mest mulig i den ordinære virksomheten med en viss undervisnings- og veiledningsplikt for de ansatte. Dette vil være spesielt viktig ved avvikling etter at den tidsbegrensede perioden er over.

I tillegg kan utviklingen i retning av større grad av samarbeid mellom institusjoner både nasjonalt og internasjonalt gi ulike miljøer muligheter til å inngå i større, internasjonalt konkurransedyktige enheter i form av nettverk eller konsortier.

13.7 Utvalgets forslag

Utvalget mener at de forventede økte ressursene til forskning i årene framover vil gi positive ringvirkninger også i forhold til undervisningen ved de

institusjonene som mottar økte midler. Utvalget mener at økte midler bør øremerkes til investeringer på nasjonalt prioriterte områder, og at også midlene til fri prosjektstøtte bør trappes opp.

Utvalget anbefaler følgende:

- Ordningen med sentre for fremragende forskning bør videreføres, eventuelt bygges videre ut. Vertsinstitusjonene må ha en klar plan for hva som skal skje med aktiviteten etter bevilgningsperioden. Utvalget mener videre at vertsinstitusjonene bør se til at sentrene integreres mest mulig i den ordinære virksomheten, også når det gjelder undervisning og veiledningsvirksomhet.
- Det bør skje en målrettet styrking av nasjonalt prioriterte forskningsområder ved de ulike universitetene gjennom langsiktige avtaler for å sikre og styrke forskningsmiljøer på områder der Norge bør ligge langt framme internasjonalt. Tildelingene bør eventuelt baseres på eksterne evalueringer.
- Det bør vurderes hvordan en kan støtte mer aktivt opp om miljøer som er «nest best», slik at disse også blir bedre i stand til å konkurrere om de internasjonale forskningsmidlene. Utvalgets forslag om en sterkere satsing på forskerskoler, jf. kapittel 9, bør også bidra til å løfte norske forskningsmiljøer i sin alminnelighet.

Utvalget anbefaler ikke at det arbeides for ett eller flere toppuniversiteter i Norge gjennom en særskilt nasjonal satsing. Dette vil lett kunne komme i konflikt med andre hensyn, og utvalget anser fortsatt satsing på gode enkeltmiljøer og -forskere som en mer fruktbar vei for å nå de nasjonale politiske målene for høyere utdanning og forskning. Samtidig kan det være behov for en noe sterkere grad av strategisk satsing ved noen av universitetene, og utvalgets forslag om profilering i kapittel 6 vil kunne bidra til dette og eventuelt til at en eller flere institusjoner selv velger å utvikle seg i retning av ett internasjonalt toppuniversitet.

Kapittel 14

Styrking av profesjonsutdanningene i høyskolene

14.1 Innledning

Profesjonsutdanning står sentralt i virksomheten ved de statlige høyskolene. Noen av utdanningene er små og utdanner til spesialiserte yrker, som audiografutdanning og bioingeniørutdanning. Andre, som ingeniør-, lærer-, sykepleier- og sosialarbeiderutdanning, er store og brede. Noen utdanner primært kandidater til offentlig sektor, andre, som ingeniørutdanningen, primært til næringslivet. Utdanningene har en varighet på tre, i noen tilfeller fire, år, og vil i det følgende bli benevnt som «korte profesjonsutdanninger» i motsetning til de lengre, og eldre, profesjonsutdanningene ved universitetene og de vitenskapelige høyskolene.

De «klassiske» profesjonsutdanningene som jus, medisin og teologi ble forankret ved universitetene som akademiske utdanninger. Profesjonsutdanninger som sivilingeniør, landbrukskandidat, arkitekt og odontolog ble akademisert senere og institusjonalisert i vitenskapelige høyskoler. Under oppbyggingen av velferdsstaten har så en rekke kortere utdanninger blitt delvis akademisert gjennom en langvarig prosess. Som vist i den historiske gjennomgangen i kapittel 5.1 ble disse korte profesjonsutdanningene opprinnelig gitt ved egne institusjoner, som gradvis ble oppgradert til høyskoler: lærerutdanning i 1973, sosialarbeiderutdanning i 1978, sykepleierutdanning i 1982 og deretter mange andre fram til Høgskolereformen i 1994. Gjennom reformen ble de slått sammen i større enheter, i de fleste tilfeller sammen med distrikthøyskoler. I likhet med profesjonsutdanningene i universitetssektoren har de med andre ord gjennomgått en gradvis vitenskapeliggjøring og institusjonalisering. De nyeste utdanningene er naturlig nok de som har kommet kortest på denne veien, og ønskeligheten og konsekvensene av en slik «akademisering» diskuteres fortsatt.¹

Selv om det er store innbyrdes forskjeller også mellom de korte profesjonsutdanningene, har de

mange problemstillinger felles, særlig når det gjelder hvordan de kan legges til rette for god profesjonsutøvelse, betydningen av praksis, kunnskapsgrunnlag og FoU-begrep. I dette kapitlet vil utvalget drøfte slike problemstillinger med utgangspunkt i de tre store utdanningene som nylig har vært, eller er i ferd med å bli, evaluert: allmennlærerutdanningen, ingeniørutdanningen og sykepleierutdanningen. Til sammen står disse tre utdanningene for ca. 30 % av studentene i høyskolesektoren, mens andre korte profesjonsutdanninger – avhengig av hvordan begrepet defineres – står for ytterligere 20–25 %.

14.2 Kort omtale av sykepleier-, allmennlærer- og ingeniørutdanningen

14.2.1 Sykepleierutdanningen

Bachelorutdanning i sykepleie gis ved i alt 31 studiesteder, hvorav fem er private høyskoler. Ved NOKUTs revisjon av akkrediteringen for sykepleierutdanningene i 2005 ble bare ett bachelorstudium godkjent, ved den private Diakonhjemmet Høgskole. I tillegg ble masterstudiene ved universitetene i Bergen og Oslo godkjent. Flere høyskoler var imidlertid nær ved å oppfylle kravene. En hovedgrunn til at de ikke gjorde det, var NOKUTs krav om at 20 % av personalet som er tilknyttet studiet skal ha førstestillingskompetanse, jf. punkt 14.3 nedenfor. Dette er et generelt krav til alle bachelorutdanninger. Evalueringen pekte imidlertid på en rekke andre problemer:

- utdanningene har i noen tilfeller en uklar profil og framstår som lite helhetlige
- FoU-arbeid er lite prioritert, og der det er det, har studentene som regel lite kjennskap til lærernes forskning, eller forskningen har liten relevans for utdanningen/praksis
- studieplanene er lite forskningsrelaterte, og pensumlitteraturen i liten grad internasjonal eller preget av forskningsresultater; i tillegg er det for dårlige bibliotekressurser i noen tilfeller

1. Forholdet mellom de korte profesjonsutdanningene og de lengre profesjonsutdanningene ved universitetene og de vitenskapelige høyskolene er behandlet i et notat skrevet for utvalget av Rune Slagstad, publisert i *Morgenbladet* 23.02.2007 under tittelen «Det nye universitetet».

- praksislærere er ikke alltid oppdatert, kontakten med praksisstedet kan være svak, og kliniske kunnskaper hos høyskolens fagpersonale kan være dårlige/utdaterte
- gjennomstrømningen er varierende
- karakterskalaens øvre del brukes litt for mye; i tillegg mangler flere høyskoler klart definerte krav for bestått i ulike emner
- undervisningen i medisinske og naturvitenskapelige emner, til dels også i sykepleiefaglige kjerneområder, er for svak i flere tilfeller, mens undervisning i etikk, filosofi og samfunnsfag i en del tilfeller ikke oppfattes som særlig relevant av studentene (arbeidsgiverne ønsker derimot etikk)

Flere høyskoler ble også bedt om å styrke og kvalitetssikre oppfølgingen av studentene.

Institusjonene hadde frist til 20.11.2006 med å rette opp forhold som ikke gjaldt de ansattes kompetanse. Etter ny sakkyndig vurdering av disse forholdene, samt behandling av klager fra Høgskolen i Bergen og Høgskolen i Oslo på vurderingen av kompetanse, er nå også sykepleierutdanningene ved disse to høyskolene samt Høgskolen i Telemark godkjent.

Data fra den såkalte StudData-basen ved Senter for profesjonsstudier, Høgskolen i Oslo, viser at sykepleierstudentene (i likhet med allmennlærerstudentene) er blant de studentgruppene som er minst fornøyd med utdanningen. Særlig gir de uttrykk for at undervisningen virker dårlig planlagt.² Misnøyen bekreftes også av at bare mellom 20 og 30 % er sikre på at de ville valgt samme lærested hvis de skulle valgt på nytt. Dette gjelder uavhengig av lærested. Til tross for misnøye med undervisning og studieopplegg synes det imidlertid ikke som sykepleierstudentene angrer på yrkesvalget; over 80 % oppgir at de ville valgt samme utdanning.³

En kunne tenke seg at sykepleierne ble mer tilfreds med utdanningen når de ser tilbake etter en periode i yrkeslivet. Dette synes imidlertid ikke å være tilfellet.⁴ En sammenligning av de kunnskapskravene nyutdannede sykepleiere og leger møter i

arbeidslivet med den kunnskapen de har tilegnet seg gjennom utdanningen tyder på at sykepleierne opplever et betydelig større kunnskapsgap i forhold til praktiske former for kunnskap og kompetanse enn legene, til tross for at sykepleierutdanningen er langt mer praktisk lagt opp enn medisinutdanningen. En mulig forklaring kan være at en omfattende abstrakt profesjonell kunnskapsbasis gir en faglig trygghet som også gjør det enklere å takle en del praktiske utfordringer.⁵

14.2.2 Allmennlærerutdanningen

Allmennlærerutdanning gis ved 20 institusjoner, inkludert en privat høyskole. Også i dette tilfellet pekte NOKUTs evaluering i 2006 på en rekke problemer i utdanningen.⁶ Flere av disse gikk igjen fra Norgesnettrådets evaluering av samme utdanning i 2002. Framfor alt gjaldt det manglende sammenheng mellom fag, fagdidaktikk, pedagogikk og praksis. Evalueringspanelet pekte på nødvendigheten av å ta både organisatoriske og faglige grep for å oppnå større helhet og sammenheng i utdanningen, noe som i sin tur krever sterkere ledelse på alle nivåer. I den sammenheng anbefalte panelet også at institusjonene bør få fram forskningstilknytningen i utdanningen sterkere gjennom en tydelig ledelse og sørge for at forskningen knyttes nærmere opp til skolehverdagen.

Evalueringen viste videre at kvalitetssystemene ved institusjonene ikke brukes på en systematisk måte for å følge opp utviklingen i utdanningene. Lærerutdanningene har stort frafall i første studieår, men ingen institusjoner kunne forklare dette, og mange var i tillegg ukjent med selve tallene. Inntakskvaliteten er gjennomgående god, og rapporten tyder bare på en svak sammenheng mellom karakterkrav og gjennomstrømning. Panelet viste for sin del til på den ene siden mange utsagn fra lærere om lite motiverte studenter og lav arbeidsinnsats i forhold til andre utdanninger og på den annen side kritikk fra studentene om lavt kravnivå, og mente å finne «en form for dysfunksjon i utdanningen og forventninger som går forbi hverandre».⁷

I forbindelse med det siste punktet er det igjen relevant å sammenligne med undersøkelser av studentenes forventninger og i hvilken grad de blir

2. Arne Mastekaasa og Lars Inge Terum, «Studenttilfredshet i profesjonsutdanningene», *Norsk pedagogisk tidsskrift* 3 (2006): 254-266.

3. Jens-Christian Smeby, «Tilfredshet med utdanningen», i Bente Abrahamsen og Jens-Christian Smeby (red.), *Sykepleierstudenten – Rekruttering, studietilfredshet og studieutbytte*, HiO-rapport nr. 7/2004, s. 27-40.

4. Per-Olaf Aamodt, «Endrer yrkeserfaring synet på utdanningen?», i Lars Inge Terum og André Vågan (red.), *Fra utdanning til arbeid: Sykepleieres vurdering av utdanningen*, HiO-rapport nr. 23/2005, s. 14-29.

5. Jens-Christian Smeby og André Vågan, «Kompetansegap?», Terum og Vågan s. 30-47.

6. Formålet med denne evalueringen var ikke revisjon av akkreditering, men å bedømme kvaliteten i utdanningen. Metodikken er likevel i hovedtrekk den samme.

7. *Evaluering av allmennlærerutdanningen i Norge 2006: Hovedrapport* (NOKUT, 2006), s. 76.

oppfylt foretatt av Høgskolen i Oslo (StudData-basen). Dataene viser blant annet at andelen av allmennlærerstudenter som mener at fagkunnskap er «svært viktig» for yrkesutøvelsen, går ned i løpet av studiet, og at andelen av studenter som ser for seg at de kommer til å arbeide med noe annet enn det de utdanner seg til – som i utgangspunktet er høy – øker gjennom studiet. Studentene i allmennlærerutdanningen får også i mindre grad enn i de andre profesjonsutdanningene sine forventninger oppfylt både når det gjelder utbyttet av fagkunnskap og med hensyn til utvikling av praktiske ferdigheter, verdier og holdninger og personlige evner. De sistnevnte resultatene er imidlertid fra 2003.⁸

NOKUTs evalueringspanel fant videre store variasjoner i ressursbruk og faglig kompetanse i allmennlærerutdanningene og var bekymret for at dagens måte å organisere sektoren på kan gå ut over kvaliteten. Små miljøer med få studenter i grunnutdanningen tar inn mange videreutdanningsstudenter på enkeltfag for å fylle studieplassene, og evalueringen viser klart at det for flere institusjoner er problematisk å samle hele den brede kompetansen som kreves for å dekke alle fag på en tilfresstillende måte. Panelet oppfordrer til regionalt samarbeid om hvilken profil hver høyskole bør utvikle, men mener at også departementet bør spille en rolle i forhold til dimensjonering, lokalisering og profilering. De mente også at det bør settes en nedre grense for hvor mange heltidsstudenter en utdanning kan ha før institusjonene må revurdere organisering og tilbud, men anga ikke hvor grensen bør gå.

14.2.3 Ingeniørutdanningen

Ingeniørutdanning etter nasjonal rammeplan gis ved 19 institusjoner, hvorav tre militære høyskoler og en privat høyskole. Hovedproblemet i utdanningen har lenge vært rekruttering. Ifølge DBH-tall gikk antall registrerte studenter ned med over 1000, tilsvarende 11,5 %, fra 2002 til 2006. En gjennomgang av opptaket for studieåret 2006/2007 viser at tre av fire studenter som fylte kravene for opptak til studier i realfag og teknologi, valgte andre studier. Gutter velger mer realfag enn jenter, flinke elever mer enn svake, og det er en tendens til at barn av foreldre med høy inntekt og foreldre som selv har realfaglig utdanning, samt innvandrere, velger realfag i noe større grad enn andre.⁹

8. Kåre Heggen, «Fagkunnskapens plass i den profesjonelle identiteten», *Norsk pedagogisk tidsskrift* 6 (2005): 446-460.

Kvinneandelen i studiene er lav og har endret seg lite de siste ti årene.

For å bedre rekrutteringen er det etablert en rekke fleksible ordninger for å gjøre det mulig for personer som i utgangspunktet ikke fyller opptakskravene, å ta ingeniørutdanning. Forkurs er utbredt. I tillegg kan personer med relevant fagbrev eller svennebrev få opptak gjennom den såkalte «Y-veien», som nå er gjort til en generell ordning etter flere vellykkede pilotforsøk. Dette er i tråd med OECDs anbefaling om at det bør legges til rette for overganger fra yrkesfaglig videregående opplæring til høyere utdanning for å øke andelen mannlige studenter i høyere utdanning totalt sett.

Kunnskapsdepartementet ba i 2005 Universitetet i Stavanger og høyskoler med ingeniørutdanning på lavere grads nivå om en rapport om status og videre planer for ingeniørfagene. Generelle trekk i tilbakemeldingene var:

- Flere høyskoler hadde lav kapasitetsutnyttelse i ingeniørutdanningen.
- Høyskolene hadde mange fagmiljøer med lite ressurser til FoU. Dette gjaldt særlig de tradisjonelle ingeniørfagene bygg, maskin og kjemi.
- Ingen høyskoler hadde konkrete planer om arbeidsdeling i utdanningen for å redusere antall små fagmiljøer.

I tillegg viser blant annet NIFU STEP-rapporten som det er vist til senere i kapitlet at ingeniørutdanningene i relativt liten grad bidrar til regional utvikling og innovasjon.

På bakgrunn av dette ble NOKUT i 2006 gitt i oppdrag å evaluere ingeniørutdanningene. Evalueringen ventes fullført i september 2008. Alle relevante forhold som er viktige for kvaliteten skal vurderes, men det skal særlig fokuseres på forhold knyttet til utdanningenes relevans og samhandling med arbeids- og næringslivet.

Det vil ikke bli publisert noen rapporter eller arbeidsdokumenter underveis i evalueringen, men noen foreløpige resultater ble presentert på en delkonferanse 16. oktober 2007. Disse er basert på institusjonenes selvevalueringer, en spørreundersøkelse blant bedrifter og organisasjoner som rekrutterer ingeniører og en vurdering av faglig

9. Andelen med realfagsbakgrunn som velger andre studier er beregnet ut fra tall fra Samordna opptak. Se for øvrig Torbjørn Hægeland, Lars J. Kirkebøen og Jens Fredrik Baumgarten Skogstrøm, *Realfagskompetanse fra videregående opplæring og søkning til høyere utdanning*, SSB-rapport nr. 2007/30 (Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå).

kvalitet og nivå i utdanningene på grunnlag av dette og annet materiale. Blant funnene var:

- Det er mange små fagmiljøer og lav andel førstekompetente i mange miljøer.
- Forskningsaktiviteten og -kompetansen er svak. Det rapporteres om problemer med å rekruttere kvalifisert fagpersonale.
- Utdanningene holder likevel jevnt over et høyt nivå, og kandidatenes sluttkompetanse er like god som i sammenlignbare land.
- Komiteene finner liten kvalitetsforskjell mellom små og store utdanninger, men stiller spørsmål ved om de minste utdanningene er bærekraftige med tanke på å opprettholde et tilstrekkelig fagmiljø. Spørsmålet ble stilt for utdanninger som tar opp mindre enn 30 studenter per år.
- Det er liten grad av spesialisering og lite tydelige profiler på de ulike studieprogrammene. Det ses også som en nasjonal utfordring at det mangler tilbud innenfor visse spesialiseringer. På den annen side er det tegn til bruk av kreative betegnelser for å prøve å tiltrekke flere studenter.
- Utdanningene er klart praksisorienterte, og kontakten med lokalt næringsliv er god.
- Internasjonalisering er gjennomgående svakt utviklet, både når det gjelder studietilbud og studielitteratur på engelsk og utveksling av studenter og ansatte.
- Det er forskjeller i karaktersetting mellom ulike studiesteder.
- Opplæringen i realfag holder ofte bare et minimumsnivå.

Når det gjaldt rammeplanen, var det ulike synspunkter: noen mente at den fungerer godt og at det er positivt at den er så lite detaljert og dermed legger til rette for utvikling, mens andre anså den som for generell til å kunne fungere som kvalitetsnorm og ønsket en mer detaljert rammeplan.

Data fra StudData-basen viser at ingeniørstudenter i mindre grad enn studenter i de to andre utdanningene har valgt studium ut fra ønske om å gå inn i et bestemt yrke. De er også mindre sikre på at de har valgt riktig utdanning, spesielt sammenlignet med sykepleierstudentene.¹⁰

En undersøkelse av endringer i økonomien innenfor ingeniørutdanningene de siste årene i regi av arbeidsutvalget i Nasjonalt råd for teknologi viser at utdanningene i perioden 2003 – 2005 i gjennomsnitt har fått redusert sin andel av institusjonenes grunnbevilgninger med 2 % i den interne bud-

sjettfordelingen. Dette er ikke overraskende i lys av rekrutteringssituasjonen, men kan være særlig problematisk i utdanninger som er så utstyrskrevede.

14.2.4 Søkning, gjennomstrømning og fullføring

Noen sentrale trekk ved de omtalte profesjonsutdanningene i form av søkning, gjennomstrømning og fullføring på landsbasis er oppsummert i tabell 14.1.

Søkningen til allmennlærerutdanningen har gått betydelig ned siden midten av 1990-tallet, med en halvering av antall primær-søkere fra 1996 til 1999. Antall studieplasser har likevel vært relativt stabilt, men ble redusert i 2006 under henvisning til redusert opptak året før.¹¹ Søkningen til ingeniørutdanningen har lenge vært dårlig, noe som har ført til reduksjon i tallet på studieplasser i flere omganger. Søkningen gikk noe opp i 2007. Sykepleierutdanningen har gjennomgående hatt god søkning, og kapasiteten er økt noe.

For alle utdanningene varierer søkningen mellom høyskolene. Rapporten fra NOKUT-evalueringen viser at høyskolene i Nesna, Stord/Haugesund, Finnmark og Nord-Trøndelag hadde mindre enn én primær-søker per studie-plass i allmennlærerutdanningen i 2006, mens Universitetet i Sta-

Tabell 14.1 Søkning, gjennomstrømning og fullføring i allmennlærer-, ingeniør- og sykepleierutdanningen. Gjennomsnitt 2003 – 2006.

Utdanning	Primær-søkere per studie-plass*	Studie-poeng per student**	Fullføring i prosent av opprinnelig kull
Allmennlærer	1,4	54,3	44,9 %
Ingeniør	1,3	46,2	44,6 %
Sykepleier	2,4	53,1	74,7 %

* Kilde: Samordna opptak. Det er noen feilkilder, men tallene viser en stabil tendens over tid. For ingeniørutdanningen bør tallet ses i lys av at antall studie-plasser har blitt gradvis redusert på grunn av vanskeligheter med å fylle opp plassene.

** Gjennomsnittlig antall studie-poeng per student ved de statlige høyskolene i perioden var 44,9.

Kilde: Samordna Opptak, DBH

10. Opplysninger fra professor Jens-Christian Smeby.

11. St.prp. nr. 1 (2005-2006) s. 154. Studie-plassene ble omdisponert til annen lærerutdanning.

vanger og høyskolene i Oslo og Sør-Trøndelag hadde mer enn to. Deretter fulgte Høgskolen i Bergen. I den sammenheng bør en også merke seg at ikke alle primærsøkere er kvalifiserte for studiet. I 2005, da det ble innført karakterkrav for opptaket, sank andelen kvalifiserte primærsøkere fra 81 % til 61 %. Ser en på prosentandelen av møtte studenter i 2001–2003 som ville blitt avvist med de nye opptakskravene, var den over 50 % for Høgskolen i Nesna og ca. 40 % for Høgskolene i Østfold og Sogn og Fjordane.¹²

Gjennomstrømningen i utdanningene er god; selv ingeniørutdanningen ligger omtrent på gjennomsnittet til tross for den svake søkningen, og de andre ligger klart over. Også her er det imidlertid variasjoner mellom høyskolene. Ser vi på gjennomsnittet for de siste fem årene, skiller høyskolene i Agder, Buskerud, Telemark og Østfold seg negativt ut med et snitt på rundt 45 studiepoeng per student per år i allmennlærerutdanningen, mens de andre høyskolene ligger over 50. Tilsvarende skiller høyskolene i Gjøvik, Harstad, Nesna og Telemark seg negativt ut for sykepleierutdanningens vedkommende, igjen med et snitt på rundt 45 studiepoeng per student per år, mens snittet for alle høyskolene er 52,9.¹³

Ser vi på hvor stor andel av kullet som fullfører på normert tid, skiller sykepleierutdanningen seg markant ut med en gjennomsnittlig fullføringsgrad på ca. 75 % de siste årene, mot ca. 45 % for allmennlærer- og ingeniørutdanningen. Igjen er det variasjoner spesielt innenfor allmennlærerutdanningen, der høyskolene i Telemark og Østfold i perioden 2003–2006 hadde en gjennomsnittlig fullføringsgrad på hhv. ca. 33 % og 31,5 %.¹⁴

14.3 Forskning og utvikling i utdanningene

Etter Høgskolereformen har det skjedd en betydelig formell kompetanseheving blant personalet ved de statlige høyskolene. I noen tilfeller har departementet gått inn med midler, men det meste er finansiert av institusjonene selv. Utviklingen er beskrevet i NIFU STEP's rapport *Tolv år etter høgskolereformen – en statusrapport om FOU i statlige høyskoler* (2006).¹⁵ Det har vært en reduksjon i

antall høyskolelærere og en økning først og fremst i tallet på førstelektorer. Samlet har andelen personale i førstestilling eller høyere økt fra 22 % i 1997 til 29 % i 2005. Andelen av personale med doktorgrad økte fra 9 % til 17 % i samme periode. Samtidig er tallet på doktorgradsstipendiater ved høyskolene mer enn tredoblet, slik at stipendiatenes andel av personalet har økt fra 2 % til 7 %. Svært mange ansatte oppgir at de planlegger eller er i ferd med å kvalifisere seg gjennom doktorgrad eller førstelektorprogram, slik at kompetanseprofilen vil være vesentlig endret i løpet av noen år.

Kompetanseprofilen er likevel fortsatt annerledes enn i universitetssektoren: mens andelen i toppstilling (professor/dosent) var 5 % ved høyskolene i 2005, var den 46 % ved universitetene og 31 % ved de vitenskapelige høyskolene. 65 % av personalet ved universitetene og 39 % ved de vitenskapelige høyskolene hadde doktorgrad. Rapporten finner at selv om personalet i høyskolesektoren samlet sett har økt sin formelle kompetanse i perioden, «er det ikke grunn til å konkludere med at det har skjedd gjennomgripende endringer i FOU-kompetansen i sektoren».¹⁶

Når det gjelder resultater av FoU-arbeidet, påpeker rapporten at omfanget av publisering er lavt sett i forhold til tidsbruken på FoU. Også på dette området har det vært små endringer de siste ti årene, med bare en svak økning i publiseringsevne. Unntaket er professorer, som publiserer på linje med professorer ved universitetene. Den svake utviklingen tilskrives primært mangel på kompetanse. Rapporten viser til at det er grunn til å forvente endringer om noen år, jf. ovenfor, men konkluderer likevel slik:

Sett i forhold til de oppgaver som er pålagt høgskolesektoren gjennom universitets- og høgskoleloven og de forventninger som stilles til høgskolene av statlige og regionale myndigheter, kan det likevel stilles spørsmål ved om utviklingen mot et kompetanseløft for hele sektoren går for sakte.¹⁷

Fagområdet med lavest formell kompetanse blant personalet var sykepleie og helsefag. FoU-virksomheten var imidlertid lavest i ingeniørutdanningene, jf. nedenfor.

12. *Evaluering av allmennlærerutdanningen i Norge: Hovedrapport*, s. 25-28.

13. Høgskolen i Nesna har ikke hatt ordinær sykepleierutdanning i hele perioden og er derfor ikke direkte sammenlignbar med de andre. Snittet gjelder her årene 2004-2006. Kilde: DBH.

14. Kilde: DBH.

15. Ingvild Marheim Larsen og Svein Kyvik, *Tolv år etter høgskolereformen – en statusrapport om FOU i statlige høyskoler*, NIFU STEP rapport nr. 7/2006. Rapporten er basert på en spørreskjemaundersøkelse blant samtlige fast ansatte i faglige stillinger ved høyskolene unntatt høyskolelærere. Alle tall i dette og neste avsnitt er hentet fra rapporten hvis ikke annet er angitt.

16. Marheim Larsen og Kyvik s. 33.

17. Marheim Larsen og Kyvik s. 128.

Som tidligere nevnt kom de ansattes kompetanse i fokus i forbindelse med NOKUTs revisjon av sykepleierutdanningene i 2005. NOKUTs akkrediteringsforskrift oppstiller som et generelt krav til studier på lavere grads nivå at «minst 20 % av fagmiljøet skal dekkes av ansatte med førstestillingskompetanse».¹⁸ Bare noen få av utdanningene oppfylte dette kravet, og selv blant disse var det i flere tilfeller uklart i hvilken grad det aktuelle personalet faktisk var involvert i undervisningen på bachelorstudiet. I noen tilfeller ble så lite som 1 % av undervisningen gitt av personale med førstekompetanse. Institusjonene fikk to år på seg til å oppfylle kravene, det vil si at de måtte legge fram dokumentasjon for NOKUT innen 10.11.2007. Dokumentasjonen er nå til vurdering, og det er uklart om alle utdanningene vil bli godkjent. NOKUT tar sikte på å fatte endelig vedtak i saken i juni 2008.

Prosessen med revisjon av sykepleierutdanningene førte til en debatt om hvilke kvalifikasjoner som er de viktigste for å undervise ved denne og andre profesjonsutdanninger. Det ble hevdet fra enkelte hold at formell vitenskapelig kompetanse er mindre viktig i slike utdanninger enn kjennskap til yrkesfeltet, og at den til og med kan bidra til å trekke fokus i utdanningen vekk fra praktisk yrkesutøvelse. Dette er nærmere drøftet i avsnittet om akademisering under «Utvalgets vurderinger».

Omfang og innretning på forskningen

NIFU STEP's rapport viser videre at både omfanget av FoU-virksomheten og profilen har forandret seg relativt lite i perioden. I de fleste utdanningene er anvendt forskning og utviklingsarbeid de vanligste aktivitetene. Ikke overraskende har tidligere distrikthøyskoler en mer markert forskningsprofil enn profesjonsutdanningene; videre er professorer og høyskolelektorer klart mer grunnforskningsorienterte enn andre stillingsgrupper. Det samlede innslaget av grunnforskning er likevel lavt: 10 % i helsefagutdanningene, 16 % i ingeniørutdanningene og 14 % i lærerutdanningene. Rapporten konkluderer med at de statlige høyskolenes FoU-profil samsvarer godt med statlige retningslinjer og føringer for virksomheten.¹⁹

Når det gjelder omfang, viser rapporten at personalets oppgitte tidsbruk til FoU-arbeid har vært stabil de siste ti årene, men med en utjevning mel-

lom de høyskolene som tidligere brukte henholdsvis mest og minst tid til FoU. Andelen av arbeidstiden som oppgis brukt til FoU ligger i gjennomsnitt på 21 %, mot 29 % ved universitetene og 26 % ved de vitenskapelige høyskolene. Det er klare forskjeller mellom utdanningene, med lavest tidsbruk til FoU i ingeniørutdanningene med 13 %, mens sosialfagutdanningene ligger høyest av de store utdanningene med 25 %. Den lave FoU-intensiteten i ingeniørutdanningene ses sammen med lavt kompetansenivå som en viktig årsak til at høyskolene ikke makter å oppfylle sin tiltenkte rolle som regionale utviklingsaktører, jf. også kapittel 16.²⁰

Rapporten har et eget kapittel om «FOU rettet inn mot praktiske formål». Der går det fram at flertallet av dem som driver FoU-arbeid i profesjonsutdanningene, oppgir at de har drevet med FoU rettet mot praktiske formål; samlet gjelder det litt over halvparten av de ansatte i lærer- og helse- og sosialfagutdanningene og ca. en tredel av de ansatte i ingeniørutdanningene. Videre oppgis det at arbeidet skjer i samarbeid med aktører i praksisfeltet på ulike måter. Dette kan synes å stå i motsetning til funn i først Norgesnettrådets (2002) og deretter NOKUTs (2006) evalueringer av lærerutdanningene, samt NOKUTs revisjon av sykepleierutdanningen (2005).

For øvrig vurderer rapporten også det pedagogiske utviklingsarbeidet ved høyskolene, og finner at utviklingsarbeid rettet mot å styrke undervisningen synes å være gjennomgående i alle utdanninger. Dette relateres tentativt til Kvalitetsreformen. Også FoU-arbeidet som er innrettet mot praktiske formål, er i betydelig grad knyttet til undervisningen.

Det er i de senere årene iverksatt flere programmer i regi av Norges forskningsråd for å styrke FoU-arbeidet ved høyskolene generelt og kunnskapsgrunnlaget for profesjonsutdanning og profesjonsutøvelse spesielt. De viktigste er «Strategiske høyskoleprosjekter», «Næringsrettet HøgskoleSatsing» og «Praksisrettet FOU i grunnopplæring og lærerutdanning». Til sammen ble det bevilget 63,5 millioner kr. til de tre nevnte programmene i 2007. «Næringsrettet HøgskoleSatsing» er nå lagt inn under det nye VRI-programmet («Virke-midler for regional FoU og innovasjon»), som hadde en samlet budsjetttramme i 2007 på 60 millioner kroner.

Til tross for det som er sagt ovenfor, viser en fersk rapport fra NIFU STEP at høyskolesektoren i Norge har et større omfang av FoU-aktivitet enn i andre land i Europa, både målt i tid til forskning og

18. Forskrift om standarder og kriterier for akkreditering av studier og kriterier for akkreditering av institusjoner i norsk høyere utdanning (2006) § 2-1 (2), 3. ledd.

19. Marheim Larsen og Kyvik s. 39.

20. Marheim Larsen og Kyvik s. 41-48, 128-29, 136.

i FoU-utgifter. Dette reflekterer at det har skjedd en sterkere tilnærming mellom høyskoler og universiteter enn i de andre landene når det gjelder forhold som stillingsstruktur, tildeling av master- og doktorgrader og finansieringsordninger, jf. kapittel 5.1.²¹

14.4 Etablering av mastergrader

Styrkingen av forskningen i høyskolene skjer i en viss grad i tilknytning til at det blir opprettet nye mastergrader i profesjonsutdanningene. Både innenfor helsefag- og lærerutdanningene er det etablert et titalls profesjonsorienterte mastergrader etter Kvalitetsreformen med utgangspunkt i store grunnutdanningsmiljøer, jf. tabell i vedlegg 2. Eksempler er mastergrader i klinisk helsearbeid, forebyggende og helsefremmende arbeid, ulike fagdidaktiske spesialiseringer og flere mastergrader i spesialpedagogikk. Innenfor ingeniørutdanningen er det færre nyetableringer, noe som må ses i sammenheng med at det allerede var sivilingeniørutdanning ved flere høyskoler før reformen.

Før høyskolene fikk mulighet til å søke om akkreditering av mastergrader, hadde universitetene opprettet en del mastergradsstudier på områder der høyskolene hadde bachelorutdanning, særlig innenfor helse- og sosialfagene. I dag finnes det 10–15 slike masterstudier ved universitetene i Oslo, Bergen og Trondheim på områder der det tilsvarende bachelorstudiet gis ved høyskolen i samme by. Det gjelder for eksempel masterstudier i fysioterapi, sykepleievitenskap, sosialt arbeid og barnevern. Studentene kommer fra høyskolens bachelorutdanninger eller er høyskolelærere som ønsker å kvalifisere seg videre. Universitetet i Tromsø tilbyr master i helsefag, der enten sykepleier-, fysioterapeut-, radiograf-, ergoterapeut- eller vernepleierutdanning må inngå i bachelorgraden. I tillegg tilbys master i folkehelsevitenskap basert på bachelor i helse- og sosialfag. I Tromsø er situasjonen likevel annerledes enn i de andre byene ved at universitetets og høyskolens utdanninger er samlokalisert i et felles bygg.

Kompetanseutviklingen i høyskolene vil føre til at det blir flere professorer og ansatte med doktorgrad. Fag- og forskningsmiljøet ved store høyskoler vil kunne bli større enn det tilsvarende miljøet rundt mastergradene på universitetene, og høyskolene vil – slik det allerede skjer enkelte steder –

selv ønske å opprette mastergrader på samme eller tilstøtende områder. Det vil føre til konkurranse om studentene og bety en unødvendig spredning av de faglige ressursene.

Tilsvarende er det grunn til å regne med at de store lærerutdanningene ved høyskolene etter hvert vil få flere professorer og flere ansatte med doktorgrad. For å utvikle sin forskning vil det være naturlig at de ønsker nye masterstudier med studenter som deltar i forskningen. Også her vil dette bety en unødig spredning av fagmiljøer som burde vært tettere knyttet sammen.

14.5 Utvalgets vurderinger

Profesjonsutdanningene som er omtalt ovenfor, er sentrale for en rekke sider ved det norske samfunnet – helsefagene og sosialfagene for kvaliteten i velferdsstatens tjenester, lærerutdanningene for kvaliteten i oppvekst og skole og ingeniørutdanningene for næringslivet og infrastrukturen i både privat og offentlig virksomhet. De foreliggende evaluerings- og forskningsrapportene gir derfor grunn til uro og til å konkludere med at utdanningene står overfor en rekke utfordringer som sannsynligvis henger sammen: studiekvaliteten er ofte for lav, kompetansen til de ansatte svarer ikke til lovens forventninger, og FoU-virksomheten er for lav og produserer ikke tilstrekkelig kunnskap om de yrkesutfordringene og yrkesfeltene som utdanningene skal kvalifisere til.

Samtidig har de korte profesjonsutdanningene nå også blitt universitetsutdanninger i og med etableringen av universitetene i Stavanger og Agder og den planlagte fusjonen mellom Høgskolen og Universitetet i Tromsø. Hvis utvalgets prognoser om situasjonen i 2020 slår til, jf. kapittel 5.3, vil opp mot halvparten av studentene i de aktuelle utdanningene på det tidspunktet studere ved et universitet. Med opprettelse av nye master- og doktorgrader vil dette kunne komme til å skape større forskjeller mellom utdanningene. Videre kan det bli en utfordring å opprettholde balansen mellom teori og praksis i undervisningen ved begge typer institusjoner. Når for eksempel sykepleier- og lærerutdanning finnes både ved høyskoler og universiteter, betyr det også at det blir vanskelig å utforme egne insentiver rettet inn spesielt mot høyskolene.

Bekymring for utviklingen i profesjonsutdanningene er en viktig begrunnelse for utvalgets forslag om organisering av sektoren i større enheter i kapittel 6. Det er en tilbakevendende påpeking i evalueringer av utdanningene at mange av fagmil-

21. Svein Kyvik, *Høyskolesektorens rolle i utdannings- og forskningssystemet i Vest-Europa*, NIFU STEP rapport nr. 37/2007.

jøene er små. Større institusjoner vil legge grunnlag for bredere og mer robuste fag- og forskningsmiljøer med bedre forutsetninger for å tilby studentene kvalitet i utdanningen. Uansett hvilken struktur som velges, bør den derfor stimulere til at det skapes større fagmiljøer og gjerne også nettverk på tvers av institusjonene. Politikken for forskning må inspirere til arbeid i større prosjekter.

Når det gjelder praksis, bør det ikke være for stor avstand mellom utdanningssted og praksissted. Som drøftet nedenfor krever en god praksisopplæring tett samarbeid mellom utdannings- og praksisinstitusjonene, et samarbeid som også ofte vil involvere lokale og regionale myndigheter. I de fleste tilfeller vil det være begrenset hvor mange egnede praksisplasser det finnes i nærheten av utdanningsstedet, slik at dette isolert sett er et argument for å opprettholde en relativt desentralisert struktur av studiesteder. Igjen er det imidlertid et spørsmål om det trenger å være fullt utbygde studiesteder med fast lokalisert fagpersonale, eller om ikke praksisfeltet kan utnyttes like godt gjennom desentraliserte utdanninger. Utvalget mener at også dette problemet kan finne gode løsninger for eksempel innenfor en flercampusmodell.

14.5.1 Studiekvalitet

Evalueringen av Kvalitetsreformen viser at studentenes tidsbruk på studiene ved de statlige høyskolene samlet har gått noe ned.²² I gjennomsnitt bruker de ca. 29 timer per uke på studiene. Det er stor forskjell mellom fagene; allmennlærerstudentene har for eksempel hatt en klar nedgang i tidsbruken etter reformen og studerer i gjennomsnitt ca. 25 timer per uke.²³ NOKUTs evaluering av allmennlærerutdanningen tyder på at studentene møter for svake forventninger fra de ansatte. Samlet reiser dette spørsmål om læringstrykket i utdanningene er tilstrekkelig, og om det bør stilles større krav til studentene.

Utvalget foreslår i kapittel 15 at det bør etableres sentre for fremragende undervisning etter mønster av sentrene for fremragende forskning. Det vil være åpent for alle typer utdanninger, også de korte profesjonsutdanningene, å få tildelt slike sentre. I tillegg kan det vurderes å etablere egne sentre for fremragende profesjonsutdanning på grunn av disse utdanningenes spesielle karakter,

der praksis utgjør et betydelig innslag, jf. neste avsnitt. Det vil si at forholdet mellom utdanning og praksis vil være et viktig element i vurderingen, og at innovative praksisløsninger kan være blant de tingene som belønnes i tillegg til generelt høy faglig og pedagogisk kvalitet.

Praksis som ledd i utdanningen

I mange av profesjonsutdanningene er praksis en viktig del, men samtidig en del som er krevende å få til. Forholdet mellom praksisopplæringen og opplæringen som foregår ved utdanningsinstitusjonene, er ofte konfliktfylt. For det første opplever de fleste høyskoler og universiteter praksisplasser som et knapt gode. Dette oppfattes gjerne primært som institusjonens problem, siden det er den som har ansvaret for utdanningen – også praksisopplæringen. Når yrkeslivet stiller praksisplasser til disposisjon, kan det framstå som noe de tilbyr høyskolene/universitetene på tross av en travel hverdag og egentlig ikke har tid til å følge opp. Det er viktig at praksisstedet oppfatter sitt ansvar som et ledd i undervisningen.

For det andre er det en debatt om organisering og innhold av praksisopplæringen. Opplæringen har for flere av utdanningenes vedkommende vært i endring de senere årene, med større vekt på gjensidige avtaler med partnerinstitusjoner og deres eiere, enten det er helseforetak, kommuner eller andre. Utdanningsinstitusjonene kritiseres imidlertid for at de ikke engasjerer seg nok i praksisopplæringen, og for en tilnærming preget av en utdatert didaktikk der opplæringen i for stor grad styres uten- og ovenfra. Praksisinstitusjonene kritiseres på sin side for at de ikke i tilstrekkelig grad tar praksisopplæringen på alvor. Studentene opplever dermed at de faller mellom to stoler. Som nevnt ovenfor viser flere evalueringer at kontakten mellom utdanning og praksisfelt i mange tilfeller er for svak.

Det at utdanningsinstitusjonene har det formelle ansvaret for praksisopplæringen, mens gjennomføringen skal skje i samarbeid mellom utdanning og praksissted, skaper lett både uklar arbeidsdeling og uklarheter om hvordan læringen bør foregå. I tillegg kommer at finansieringen av praksis som regel skjer gjennom praksisinstitusjonene. Dette reiser spørsmålet om yrkesfeltet bør få et klarere definert ansvar for profesjonskvalifiseringen, koordinert med kvalifiseringen som skjer ved høyskolene. En klarere arbeids- og ansvarsdeling mellom utdanningsinstitusjonene og yrkesfeltet vil kunne gjøre det tydeligere at yrkesfeltet ikke bare er mottakere og forbrukere av profesjonell kompe-

22. Se Per Olaf Aamodt, Elisabeth Hovdhaugen og Vibeke Opheim, *Den nye studiehverdagen*, Evaluering av Kvalitetsreformen, Delrapport 6 (Oslo 2006), s. 40-44.

23. Elisabeth Hovdhaugen og Per Olaf Aamodt, *Studiefracfall og studiestabilitet*, Evaluering av Kvalitetsreformen, Delrapport 3 (Oslo 2006), s. 55-58.

tanse, men at de også har et selvstendig ansvar for kvalifiseringen. Dermed blir opplæring ved institusjonen og i praksis å forstå som to ulike, men likeverdige kvalifiseringsarenaer. En klarere ansvarsdeling kan etter utvalgets oppfatning bidra til å styrke både teori- og praksisopplæringen, og vil også komme praksisinstitusjonene til gode gjennom økt bevissthet om løpende kompetanseutvikling på arbeidsplassen.

Det at praksis utgjør et så viktig innslag i utdanningene, må også reflekteres i NOKUTs evalueringer og akkrediteringer.

14.5.2 Kompetanse

Selv om det pågår en kompetanseheving i de korte profesjonsutdanningene, er det vanskelig å se at de i overskuelig framtid vil kunne fylle den rollen som er beskrevet i lov om universiteter og høyskoler: at de skal tilby høyere utdanning, forskning og faglig utviklingsarbeid på høyt internasjonalt nivå. FoU-virkosheten er – 13 år etter Høgskolereformen – fortsatt svak når det gjelder volum og usikker når det gjelder kvalitet, jf. ovenfor. Den pågående kompetansehevingen vil etter hvert føre til endring, men neppe i det omfanget som er ønskelig og nødvendig. Det er også et spørsmål om hvordan forsknings- og utviklingsarbeidet i utdanningene klarere kan målrettes mot å styrke kunnskapsgrunnlaget for yrkesutøvelsen, i lys av at tradisjonell disiplinbasert forskning fortsatt er det som belønnes høyest i form av merittering og tilgang på finansiering.

Utvalget viser til at ulike regjeringer har trådt til med betydelige beløp når det har vært et ønske å styrke kompetansen til lærerne i skolen. For eksempel er det bevilget til sammen over en milliard kroner over tre år til kompetanseheving i forbindelse med Kunnskapsløftet.²⁴ Utvalget vil peke på at det verken ved Høgskolereformen i 1994 eller ved Kvalitetsreformen ble satt av midler til kompetanseheving i profesjonsutdanningene. Som nevnt ovenfor har Norges forskningsråd bevilget midler til flere programmer for å styrke forskningen ved høyskolene. Det har sannsynligvis bidratt til en viss kompetanseheving også i de korte profesjonsutdanningene. Det bør likevel vurderes om tiden nå er moden for en kraftigere, mer målrettet satsing på et kompetanseløft for de ansatte i disse utdanningene.

14.5.3 Akademisering

Det er en rekke ulike faktorer som ligger bak det som oppfattes som en «akademisering» av høyskolene og de korte profesjonsutdanningene: personalets ønsker om høyere kompetanse og muligheter for mer tid og ressurser til egen forskning; universitetenes status som normsettere for forskning og faglig merittering; og regionenes ønske om institusjoner som kan styrke deres økonomiske og kulturelle utvikling i forlengelsen av at det nå er mulig for høyskoler å bli universitet. Disse utviklings-trekkene har ført til bekymring for at profesjonsutdanningene skal fjerne seg fra praksisfeltet for å tilpasse seg akademiske normer definert av universitetet. Utdanningenes innretning kan komme til å bli forskjøvet fra praksisbasert kunnskap og trening av ferdigheter til teori og begreper som er lånt fra disiplinene og ikke knyttet til yrkesutøvelsen og konteksten for denne. Utvalget ser denne faren og at det nok kan finnes eksempler på en slik uheldig «akademisering».

På den annen side fins det også et mer positivt akademiseringsbegrep, som er nært knyttet til lovens formulering om at også høyskolene skal gi utdanning og drive forskning og faglig utviklingsarbeid på høyt internasjonalt nivå.²⁵ Dette betyr ikke at alle ansatte nødvendigvis skal drive forskning, men at profesjonsutdanningene alt i alt må produsere forskning som gir grunnlag for en mer forskningsbasert utdanning. En forutsetning for dette kan ligge i at de ansatte høyner sin akademiske kompetanse, gjennom at det blir flere professorer og personer med doktorgrad i personalet som driver forskning knyttet til profesjonens yrkesfelt og yrkesutøvelse med ulike metoder og teoretiske perspektiver. En annen forutsetning kan ligge i at institusjonene arbeider ut fra et vidt FoU-begrep og stimulerer til FoU rettet inn mot praktiske formål.

Etter utvalgets oppfatning er det gode argumenter for at undervisningen i og yrkesutøvelsen som bygger på de korte profesjonsutdanningene bør bli mer forsknings- og kunnskapsbasert. Komplexiteten i samfunnet øker, og profesjonsutøvere møter store utfordringer som resultat av høyere utdannede pasienter, klienter, foreldre, kunder og brukere. Sammen med de holdningsmessige og etiske utfordringene som følger av et mer individualisert og samtidig stadig mer flerkulturelt samfunn, krever dette større evne til å avveie kompliserte hensyn, kommunisere, resonnerer prinsipielt med utgangspunkt i et høyt kunnskapsnivå og

24. 300 millioner kr. i 2005 og 375 millioner i 2006 og 2007.

25. Lov om universiteter og høyskoler § 1.

finne praktiske løsninger. En kan også stille spørsmål om hvorfor en økt vitenskapeliggjøring skulle være et større problem for lærere og sosialarbeidere enn for eksempel for psykologer. Utvalget ser derfor positivt på en kunnskapsutvikling som bidrar til mer reflektert yrkesutøvelse, herunder på at utviklingen etter Kvalitetsreformen har gitt et økende antall studenter fra de korte profesjonsutdanningene mulighet til å fortsette med høyere grads studier.

Profesjonsutdanningene har et normativt formål: de skal bidra til godt profesjonelt arbeid. Dette kan ikke hvile bare på refleksjon over hva god praksis betyr på ulike områder; det krever også vitenskapelig kunnskap om verden, innsikt i de basisdisiplinene som profesjonsfaget hviler på og metodene som frambringer denne kunnskapen. Med andre ord må de korte profesjonsutdanningene hvile på forskningsbasert kunnskap om hva som gir god yrkesutøvelse. Det er viktig at de ansatte i utdanningene gjennom gode samarbeidsformer med praksisfeltet, god faglig ledelse og insentiver stimuleres til FoU-arbeid rettet inn mot yrkesutøvelsen. Utvalget er kjent med at Norges forskningsråd vurderer å opprette et program for å styrke forskningen og kunnskapsgrunnlaget om profesjonene, og ser positivt på dette.

Utvalget mener at en akademisering av de korte profesjonsutdanningene som betyr at utdanningen i større grad blir basert på nasjonal og internasjonal forskning, at studentene undervises av lærere som produserer kunnskap om yrkesutøvelsen og yrkesfeltet, og at det utvikles profesjonsrettede masterstudier med utspring i sterke fagmiljøer, vil gjøre at utdanningene i større grad imøtekommer intensjonene i lov om universiteter og høyskoler. Derimot vil det være uheldig hvis det skjer en utvikling der utdanningene flytter sitt fokus vekk fra de praksisfeltene de skal utdanne til, utvikle kunnskap om og betjene. En konsekvens av «akademisering» i betydningen forskyvning i en mer teoretisk og disiplinorientert retning kan også bli at flere studenter som ønsker en mer praktisk tilnærming til yrket, velger fagskoleutdanning og dermed et lavere kvalifiseringsnivå.

14.5.4 Bruk av rammeplaner

Et kjennetegn ved de korte profesjonsutdanningene er statlig styring av innholdet gjennom rammeplaner. I alt gjelder det 18 grunnutdanninger (bachelor) og 12 videreutdanninger, inkludert utdanningene som er drøftet ovenfor.²⁶ Planene fastsettes med hjemmel i lov om universiteter og høyskoler § 3–2, annet ledd: «Departementet kan

fastsette nasjonale rammeplaner for enkelte utdanninger.» Regulering gjennom nasjonal rammeplan innebærer at høyskolene ikke står fritt til å definere innholdet i utdanningene selv. Rammeplanene skal bidra til å standardisere utdanningstilbudet, sikre kvaliteten og dermed også forenkle godkjenningsprosedyrer i forbindelse med yrkesautorisasjon, andre typer godkjenninger og videre studier i utlandet.

Rammeplanene kan ses som en del av samfunnskontrakten mellom staten og profesjonene. En innvending mot planene har vært at de er for detaljerte og at de bidrar til å redusere lærerrollen til en iverksetter av offentlig politikk. Imidlertid ble de kraftig forenklet i en gjennomgripende revisjon rundt årtusenskiftet, og i enkelte tilfeller også avskaffet. I debatten i forbindelse med revisjonen gikk både de faglige rådsorganene i høyskolesektoren og de aktuelle profesjonsorganisasjonene inn for å videreføre planene, og det har også vært ønsket om innføring av rammeplan for utdanningen som ikke har hatt det tidligere.

Utvalget mener på sin side at det skal sterke grunner til for at staten skal gripe direkte inn og bestemme innholdet i en utdanning. For det første kan det diskuteres om rammeplaner er i strid med prinsippet om akademisk frihet og institusjonell autonomi. For det andre er regulering av innholdet i utdanningene ingen garanti for kvalitet. Tidligere undersøkelser har vist at det er høyst forskjellig hvordan ulike høyskoler følger opp de nasjonale rammeplanene i sine fagplaner. Også en rekke andre faktorer påvirker kvaliteten. For det tredje kan nødvendig koordinering av innholdet i utdanningene skje uten nasjonal regulering. Utvalget viser i den sammenheng til at profesjonsutdanningene ved universitetene og de vitenskapelige høyskolene aldri har vært styrt av rammeplaner. Denne typen faglig koordinering er en naturlig – og viktig – oppgave for de faglige rådsorganene under Universitets- og høgskolerådet. For flere av utdanningene skjer det også et omfattende internasjonalt koordineringsarbeid på frivillig basis gjennom Tuning-prosjektet, der fagpersonale fra en rekke europeiske land har gått sammen om å definere hva som bør regnes som kjernekompetanse på ulike fagområder.²⁷

For det fjerde mener utvalget at i den grad det er nødvendig å fastsette faglige standarder og minstekrav, er det prinsipielt riktigere at det gjøres av avtakersiden, det vil si yrkesfeltet der kandidatene

26. Se http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/tema/Hoyere_utdanning/Rammeplaner.html?id=435163.

27. Se <http://tuning.unideusto.org/tuningeu/>.

skal arbeide. Dette skjer allerede i mange tilfeller; for eksempel er kompetansekravene for revisorer fastsatt i revisorloven og håndheves av Kredittilsynet, og Statens autorisasjonskontor for helsepersonell gir profesjonsgodkjenning etter helsepersonelloven. I dag knyttes autorisasjonskravene i mange tilfeller direkte til gjennomføring av rammeplanstyrte utdanninger, mens det ved avskaffing av rammeplanene vil måtte formuleres spesifikke kompetansekrav. Også innenfor utdanningene skjer det imidlertid en utvikling der studieprogrammene i større grad beskrives i form av læringsutbytte og kompetanse, slik at det for en stor del blir et spørsmål om hvor kravene skal fastsettes. Hvis de fastsettes av avtakersiden, gir det større rom for fagpersonalet i utdanningene til å vurdere hvordan den spesifiserte kompetansen best kan oppnås.

Dette er det femte og viktigste punktet i utvalgets vurdering. Kvalitet oppnås best gjennom utøving av faglig skjønn, kombinert med god faglig ledelse. Avskaffelse av rammeplanene vil slik sett være i tråd med Kvalitetsreformens vekt på faglig og institusjonell autonomi, noe som kanskje også kan stimulere til at FoU-virksomheten i større grad rettes mot profesjonskvalifisering og yrkesutøvelse. Videre vil det gi rom for lokale og regionale tilpasninger og slik bidra til å oppfylle forutsetningene i politiske dokumenter om at de statlige høyskolene skal gi studietilbud på lavere grads nivå i samsvar med regionale behov og samarbeide med regionale virksomheter om innovasjon, FoU og utviklingsarbeid. De foreløpige resultatene fra evalueringen av ingeniøruddanningen peker på at institusjonenes program- og målbeskrivelser i dag i mange tilfeller er sterkt bundet av rammeplanen og at studiene derfor mangler profil.

Til slutt kan en stille spørsmålet om hvorfor de korte profesjonsutdanningene skal styres på en annen måte enn universitetenes og de vitenskapelige høyskolenes tradisjonelle profesjonsutdanninger – psykologi, medisin, odontologi osv. Også flere av de kortere utdanningene finnes nå ved universiteter, jf. ovenfor, og denne utviklingen vil fortsette. Kompetanseutviklingen blant personalet fører dessuten til at betingelsene for faglig autonomi på dette området er helt annerledes i dag enn før Høgskolereformen i 1994. Utvalget mener at faglig koordinering og samordning i framtiden ikke bør skje gjennom statlige rammeplaner, men på samme måte som det skjer for de øvrige profesjonsutdanningene – det vil si gjennom faglig kontakt og erfaringsutveksling, blant annet organisert gjennom Universitets- og høgskolerådets organer.

14.6 Utvalgets forslag

Utvalget konstaterer at det er behov for å styrke studiekvaliteten i flere av de korte profesjonsutdanningene slik at studentene møter sterkere og klarere forventninger og må nedlegge mer arbeid for å kunne gjennomføre studiet. Utvalget ber de enkelte institusjonene og de faglige rådsorganene under Universitets- og høgskolerådet ta initiativ for å få til dette. Utvalget foreslår videre at en ordning med Sentre for fremragende undervisning som beskrevet i kapittel 15 vurderes supplert med egne sentre for fremragende profesjonsutdanning for å heve utdanningenes status og understreke deres egenart.

Utvalget mener at det er særlig viktig å styrke kompetansen i lærerutdanningene. Disse er i dag spredt på svært mange av høyskolene. Med en så spredt struktur vil det ikke være mulig å opprettholde den kvaliteten i utdanningen som er nødvendig for å nå de ambisiøse målene som er satt innenfor utdanningspolitikken, blant annet når det gjelder realfag. Det bør derfor vurderes en mer målrettet bruk av ressursene.

Utvalget konstaterer videre at det i flere av de korte profesjonsutdanningene er behov for tiltak for å heve kvaliteten i praksisperiodene. Praksisopplæringen bør i større grad enn nå sidestilles med opplæringen ved utdanningsinstitusjonene som kvalifiseringsarena, og ansvarsdelingen mellom institusjon og praksisfelt bør gjennomgås. Utvalget foreslår at det gjennomføres forsøk og evalueringer med sikte på å få kunnskap om gode løsninger som kan gjenbrukes både innenfor og på tvers av de aktuelle fagområdene.

Utvalget viser til at det er behov for å styrke den formelle kompetansen i personalet i de korte profesjonsutdanningene, og foreslår at Kunnskapsdepartementet tar initiativ til et program for kompetanseheving med et omfang på 50–100 millioner kr. årlig i fem år. Midlene bør konsentreres til et utvalg fagmiljøer og institusjoner som til sammen dekker hele landet.

Utvalget er kjent med at Norges forskningsråd vurderer økt satsing på profesjonene og profesjonell yrkesutøvelse gjennom et eget program. Et slik program bør ha som mål å framskaffe forskningsbasert kunnskap av høy kvalitet. Midlene vil derfor ikke være reservert for høyskolene, men bli tildelt etter en faglig vurdering av kvalitet og relevans i åpen konkurranse mellom relevante forskningsmiljøer. Utvalget støtter dette.

I tråd med vekten på faglig autonomi i Kvalitetsreformen mener utvalget at det skal sterke grunner til for at samfunnet skal gripe direkte inn og

regulere innholdet i en utdanning. Bruken av nasjonale rammeplaner bør derfor avskaffes, eventuelt reduseres til et minimum. Nødvendig koordinering kan i stedet skje gjennom de faglige rådsorganene under Universitets- og høskolerådet. Kompetansekrav for de aktuelle yrkene bør fastset-

tes i yrkesfeltet der kandidatene skal arbeide, og må være på plass før rammeplanene avvikles. Deretter vil det være opp til fagmiljøene ved hver institusjon å vurdere hvordan kravene best kan oppfylles.

Kapittel 15

Sentre for fremragende undervisning

Kvalitetsreformen hadde som mål å skape mer forpliktende arbeidsformer for studentene og større nærhet mellom ansatte og studenter ved universitetene og høyskolene. Forskerne som har evaluert reformen, mener det ennå er vanskelig å måle om den har økt kvaliteten i norsk høyere utdanning og forskning. Evalueringen har dermed ikke gitt svar på om det overordnede målet for reformen er nådd. I St.meld. nr. 7 (2007–2008) *Statusrapport for Kvalitetsreformen i høyere utdanning* legges det derfor vekt på at det er behov for økt kunnskap. Dette er et syn utvalget deler, jf. kapittel 21.

Utvalget har ikke inntrykk av det generelt er lav kvalitet i høyere utdanning i Norge, selv om flere evalueringer av enkeltutdanninger tyder på at mye kan forbedres, jf. kapittel 14. Det er imidlertid slik at de sterkeste motivene og insentivene og den største prestisjen for de faglig ansatte, særlig ved universitetene, er knyttet til tradisjonell akademisk merittering gjennom forskning. Akademisk drift ved høyskolene representerer også en mulig fare for at personalet konsentrerer oppmerksomheten om forskning, selv om også økt vitenskapelig kompetanse på lengre sikt kan fremme undervisningskvaliteten. Utvalget mener alt i alt at det trengs nye tiltak som kan bringe kvaliteten i undervisningen mer i fokus, slik også andre land har prøvd, jf. nedenfor.

Som beskrevet i kapittel 13 ble det i 2001 etablert en ordning med Sentre for fremragende forskning for å stimulere langsiktig grunnleggende forskning av høy internasjonal kvalitet. Ordningen omfatter nå 21 sentre, som i 2007 fikk tildelt ca. 200 millioner kroner fra Norges forskningsråd. I tillegg kommer betydelige midler fra vertsinstitusjonene og andre kilder.

På undervisningssiden er stimuleringstiltakene mer beskjedne. Kunnskapsdepartementet deler årlig ut en Utdanningskvalitetspris på 1 million kroner som forvaltes av NOKUT. Formålet er «å stimulere institusjoner innenfor høyere utdanning til å arbeide systematisk med å videreutvikle kvaliteten på sine utdanninger og motivere fagmiljøene ved universiteter og høyskoler til å bli mer opptatt av arbeid med utdanningskvaliteten». Kri-

teriene er at tiltaket må være nyskapende og bidra vesentlig til utvikling og forbedring av utdanningskvaliteten, at det utføres i et aktivt samarbeid mellom studenter, fagpersonale og andre aktuelle aktører, og at det kan dokumenteres positive resultater.¹

Videre tildeles det midler gjennom Norgesuniversitetet til utviklingsprosjekter som gjelder pedagogisk bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi i høyere utdanning. Rammen for tildelingene ligger på i overkant av ti millioner kr. per år. De siste årene har også samarbeid med arbeids- og næringsliv og samarbeid med andre høyere utdanningsinstitusjoner, inkludert institusjoner i utlandet, inngått i kriteriene. Det legges også stor vekt på erfaringsdeling og spredning av god praksis.²

Andre land

Sverige har nylig innført en ordning tilsvarende Utdanningskvalitetsprisen. Ordningen kalles «Framstående utbildningsmiljö» og forvaltes av Högskoleverket. Den første søknadsrunden er gjennomført, og ni finalister ble høsten 2007 vurdert av en internasjonal ekspertkomité, som også besøkte de aktuelle institusjonene. Kriteriene er:

- utbildningsmiljön ska ha en organisatorisk uppbyggnad, ett kvalitetssäkringssystem och en infrastruktur som fungerar utomordentligt väl,
- utbildningsmiljön ska drivas av en kompetent ledning/administration och av engagerade lärare med relevanta kunskaper, erfarenheter och förmågor,
- utbildningsmiljön ska vara förankrad i en tydlig och stark vetenskaplig och/eller konstnärlig grund och/eller i beprövad erfarenhet,
- utbildningsmiljöns undervisnings- och examinationsformer ska vara utformade i enlighet med utbildningens innehåll och mål,
- studenternas lärande ska gagnas på ett framstående sätt,
- studenterna ska uppnå framstående resultat.

1. Se <http://www.nokut.no/sw630.asp>.

2. For mer informasjon se <http://norgesuniversitetet.no/>.

Videre er det krav om beskrivelse av suksessfaktorer og hvorfor disse leder til gode resultater.³

I England finansierer Higher Education Funding Council 74 «Centres of Excellence in Teaching and Learning» gjennom et program som løper fra 2005 til 2010 og har en samlet budsjett-ramme på 315 millioner pund over fem år, tilsvarende over 700 millioner norske kroner per år. Formålet er å belønne god praksis og å investere i videre utvikling av den. Hvert senter får et investeringstilskudd på ca. 10–25 mill. kr. og et årlig tilskudd på ca. 2,5–6 mill. kr. Sentrene vil bli evaluert underveis og ved avslutningen av perioden. Det er interessant å notere at mens enkelte universiteter, inkludert Open University, har opptil fire sentre, har Oxford bare ett og andre ledende forskningsuniversiteter som Cambridge og Imperial College ingen. Senteret i Oxford har som formål å forbedre doktorgrads- og postdoktorstudenter på en senere akademisk karriere gjennom kurs i universitetspedagogikk, veiledning mv. ved siden av forskeropplæringen.⁴

I Finland inngår «Centres of Excellence in Education» som en del av den resultatbaserte undervisningsfinansieringen for universitetene. Sentrene utpekes av evalueringsorganet FINHEEC etter søknad fra institusjonene på grunnlag av evalueringer utført av uavhengige ekspertpaneler. Utvelgelseskriteriene kunngjøres på forhånd. For perioden 2007–2009 er det utpekt 20 sentre, etter at det kom inn 64 søknader.⁵ Sentrene pekes ut for tre år av gangen, tilsvarende avtaleperioden i det finske budsjettssystemet, jf. beskrivelse i boks 10.1. Midlene inngår i budsjetttrammen og disponeres fritt av institusjonene.

Også andre land har omfattende ordninger rettet inn mot undervisningskvalitet. Australia har for eksempel et «Teaching and Learning Performance Fund», som i 2007 delte ut 82 millioner australske dollar, tilsvarende ca. 400 millioner norske kroner, til utvalgte institusjoner. Tildelingene er basert delvis på indikatorer (gjennomstrømning/fracfall) og delvis på spørreskjemaundersøkelser blant ferdige kandidater der de spørres om situasjon med hensyn til sysselsetting/videre studier (ca. fire måneder etter avlagt eksamen) og om hvor tilfredse de er med læringsutbytte, undervisningskvalitet og

utdanningen som helhet. Resultatene vurderes av et ekspertpanel som gir anbefalinger om tildeling til departementet, men også tilbakemeldinger til institusjonene. Formålet er å belønne god lærings- og undervisningskvalitet.⁶

15.1 Utvalgets vurderinger

Utvalget mener at det bør iverksettes tiltak for å rette oppmerksomheten sterkere mot kvaliteten i undervisningen i høyere utdanning. Målet er å stimulere til utvikling og innovasjon i læringsmåter og pedagogisk tilrettelegging, heve den faktiske kvaliteten og signalisere at undervisning og forskning er sidestilte oppgaver for universiteter og høyskoler. For å ivareta disse hensynene vil utvalget foreslå at det innføres en ordning med Sentre for fremragende undervisning etter inspirasjon av SFF-ordningen. Forslaget er nærmere konkretisert nedenfor.

Sentrene må kunne tildeles alle typer utdanninger. Eventuelt kan det settes inn særlige tiltak i en periode for å heve kvaliteten i viktige profesjonsutdanninger, jf. kapittel 14. Dette bør da komme i tillegg. Status som Senter for fremragende undervisning skal tildeles læringsmiljøer som kan dokumentere særlig gode resultater på grunnlag av metoder med overføringsverdi til andre. Antall sentre bør ikke være høyt, kanskje 10–20 når ordningen er fullt etablert. I første omgang kan det etableres et begrenset antall for å høste erfaringer. Tildelingsperioden kan for eksempel være fem år. Finansieringsnivået må vurderes ut fra mål og innhold, men sentrene må ha god finansiering. Et foreløpig anslag kan være 50–100 millioner kroner per år.

Den nærmere utformingen av ordningen må utredes, og det bør trekkes lærdom av erfaringer fra andre land så langt det er mulig, jf. ovenfor. Ordningen bør kunne forvaltes av NOKUT, som allerede peker ut vinnerne av Utdanningskvalitetsprisen. Universitets- og høgskolerådet og NOKUT kan gis i oppdrag å utrede ordningen nærmere med utgangspunkt i utvalgets forslag.

15.2 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at det etableres Sentre for fremragende undervisning, inspirert av SFF-ordningen,

3. Se <http://www.hsv.se/kvalitet/kvalitetssakring/ framstaendebildningsmiljoer.4.539a949110f3d5914ec800061181.html>.

4. Se <http://www.hefce.ac.uk/learning/TInits/cetl/final/show.asp?id=73>.

5. Rapporten fra utvelgelsesprosessen for perioden 2007-2009, med et sammendrag på engelsk, finnes på http://www.kka.fi/julkaisut_tkteksti.lasso?id=1004&info=en.

6. Se http://www.dest.gov.au/sectors/higher_education/policy_issues_reviews/key_issues/learning_teaching/ltpf/default.htm.

for å stimulere til og premiere høy kvalitet i undervisningen, gi grunnlag for videreutvikling av særlig gode læringsmiljøer og legge til rette for spredning av god praksis. Et Senter for fremragende undervisning vil være et sterkt fagmiljø med en gjennomtenkt, helhetlig tilnærming til undervisning og pedagogisk tilrettelegging og gjerne nyskapende praksis på området, og med dokumenterte gode resultater. Selv om ordningen er ment å gjelde fagmiljøer heller enn hele institusjoner, må sentrene være forankret i institusjonens ledelse, noe som må reflekteres i søknadsprosessen. Sentrene må kunne være tverrinstitusjonelle. Kriteriene for tildeling kan blant annet være:

- høyt faglig nivå
- sammenheng mellom forskning og undervisning
- pedagogisk tilrettelegging med fokus på læringsutbytte

- samarbeid med arbeids- og næringsliv
- student/kandidattilfredshet
- nettverk/samarbeid med andre miljøer innenfor eller utenfor institusjonen
- formidling/overføringsverdi

Utvalget foreslår at Universitets- og høskolerådet i samarbeid med NOKUT gis i oppdrag å foreta en nærmere utredning av kriterier og prosedyrer. Bruk av internasjonale eksperter bør inngå i vurderingen ved utvelgelse av sentrene.

Sentrene skal være tidsbegrensede, med nye søknadsrunder med faste mellomrom. Ordningen bør i første omgang etableres som en programsatsing i et begrenset omfang for å høste erfaringer. Deretter bør det foretas en evaluering med sikte på innlemming i det ordinære finansieringssystemet. Utvalget foreslår at ordningen forvaltes av NOKUT.

Kapittel 16

Universitetenes og høyskolenes regionale betydning

Norge er et langstrakt, variert og tynt befolket land. Det er store interne avstander. Målt i luftlinje er det for eksempel lengre mellom Alta og Kristiansand enn det er mellom Oslo og Budapest. Denne geografiske virkeligheten har satt sine spor i høyere utdanning. Et viktig kjennetegn ved det norske systemet er en desentralisert struktur. Det finnes i dag universiteter og høyskoler i alle deler av landet. Den desentraliserte utbyggingen av studietilbud har vært med på å opprettholde et bosettingsmønster som er mer spredt enn i mange andre land. De høyere utdanningsinstitusjonene har dyrket fram talenter og kunnskaper, og de har utstyrt de nye generasjonene med ressurser til å ta del i en større verden. I tillegg har de vært sentrale arbeidsplasser og møtesteder i sine respektive regioner.

I utvalgets mandat blir det lagt vekt på at det skal være en god regional balanse i studietilbud og kompetanse. Alle deler av landet skal sikres tilgang til høyere utdanning og tilgang på velkvalifiserte fagfolk til næringsliv og offentlig virksomhet. Det forventes at de høyere utdanningsinstitusjonene skal bidra til økonomisk, sosial og kulturell utvikling. Dette skal foregå i et nært samspill med lokalt og regionalt arbeids- og samfunnsliv. Universiteter og høyskoler blir på denne måten tildelt et klart ansvar for kompetanseheving, innovasjon og regional utvikling. De blir definert som nøkkelledd i den kunnskapsmessige infrastrukturen som morgendagens samfunn er avhengig av.

Høyere utdanning spiller likevel ikke bare en regional rolle. Institusjonene er også nasjonale og internasjonale aktører. Det er nettopp i kraft av at de fungerer på flere nivåer at de kan ha noe å bidra med – blant annet i en lokal og regional kontekst. Samtidig vil det som skjer på alle disse nivåene være med på å bestemme hvordan institusjonene best kan ivareta sine mangesidige oppgaver og forpliktelser. Reduserte avstandsbarrierer, demografiske endringer, skjerpet akademisk konkurranse og en stigende spesialisering både innenfor høyere utdanning og i arbeids- og næringslivet er faktorer som nå forandrer vilkårene for deres regionale innsats.

Utvalget mener at høyere utdanning i Norge fortsatt må ha en desentralisert karakter. Dagens struktur med mange små institusjoner og fagmiljøer ser imidlertid ut til å svekke sektoren og gi stadig større sårbarhet. Utvalget fokuserer derfor på tiltak som kan skape mer robuste fagmiljøer og styrke kvaliteten i norsk høyere utdanning og forskning uten at det går på bekostning av tilgjengeligheten til utdanningstilbudene. En slik konsolidering vil være en forutsetning for at institusjonene på sikt skal kunne gi relevant kompetanse og være attraktive samarbeidspartnere også for regionalt arbeids- og samfunnsliv. Utvalget ser ingen motsetning mellom det å være internasjonalt orientert og det å være regionalt orientert. Et tettere samspill mellom høyere utdanning, næringsliv og offentlig sektor kan tilføre økte ressurser, styrke de faglige prestasjonene og fremme gjensidig læring og innovasjon.

16.1 Den regionale dimensjonen

At høyere utdanningsinstitusjoner har en regional misjon, er ikke noe selvsagt. De moderne universitetene vokste fram sammen med nasjonalstatene. Fra å stå under beskyttelse av kirke, fyrstemakt og bystater ble de underlagt statlig styring og forvaltning. Samtidig ble universitetene omdannet til vitenskapelige institusjoner. Deres nøkkelfunksjon var ikke lenger å viderefremme en gitt, kanonisert lære, men å ivareta en systematisk søking etter ny og universell kunnskap. Universitetene har i sin virksomhet alltid pekt ut over det lokale og det stedegne. Siden 1800-tallet har de først og fremst vært nasjonale utdanningsinstitusjoner og deltakere i internasjonale forskningsfelleskap med en økende disiplinær spesialisering.

I norsk høyere utdanningspolitikk kom den regionale dimensjonen inn for fullt med etableringen av distriktshøyskolene og Universitetet i Tromsø på slutten av 1960-tallet. Da fikk den nasjonale politikken for første gang en eksplisitt regional begrunnelse: de nye utdanningsinstitusjonene skulle tjene som løftestenger for sine regioner. Regionale hensyn har likevel ikke vært fraværende

i tidligere utdanningspolitiske beslutninger. Allerede med innføringen av obligatorisk skolegang i 1739 ble det startet en kulturell og etnisk homogeniseringsprosess. Da økonomisk modernisering ble satt på dagsorden, ble det også viktig å nå ut og ta hele landet i bruk. I løpet av 1800-tallet ble det opprettet landbruksskoler, tekniske skoler og andre yrkesutdanninger i forskjellige deler av landet. All høyere utdanning ble heller ikke samlet i hovedstaden. Norges landbrukshøgskole ble etablert på Ås, Norges tekniske høgskole i Trondheim og Norges Handelshøyskole i Bergen, som etter andre verdenskrig også fikk landets andre universitet. Det har derfor lenge foregått en geografisk spredning av høyere utdanning.

Det som var nytt på 1960-tallet, var at høyere utdanning ble definert som et gode som alle måtte få ta del i. Samtidig ble det et statlig ansvar å sørge for at dette godet ble gjort tilgjengelig i alle deler av landet. Kombinasjonen av utdanningseksplasjon og velferdsstatlig ekspansjon la de viktigste premisene. På grunn av den økende studenttilstrømmingen ble det nødvendig å avlaste de eksisterende institusjonene. Sentrale utdanningsplanleggere tok til orde for at det i overgangen fra eliteutdanning til masseutdanning måtte utvikles mer kortvarige, yrkesrettede alternativer til de tradisjonelle universitetene. Utbyggingen av velferdsstaten krevde også en utvidelse og desentralisering av utdanningstilbudene, noe som ble forsterket gjennom den distriktpolitiske mobiliseringen som skjedde i denne perioden. Dette dannet opptakten til en omfattende utbygging av nye institusjoner og en oppgradering og statlig overtakelse av eksisterende skoleslag. De nye høyskolene ble etter hvert samlet i regionale høyskolesentra.

Det har i løpet av de siste tiårene skjedd en klar dreining i forventningene til universitetene og høyskolene. På 1970-tallet var det deres rolle som utdanningsinstitusjoner som ble framhevet. Lik rett til utdanning var en hovedsak. Institusjonene skulle i første rekke kvalifisere for velferdsstatens yrker, for derigjennom å gi befolkningen et bedre og mer likeverdig tjenestetilbud. Fra midten av 1980-tallet ble det en økende interesse for universitetene og høyskolene som forskningsinstitusjoner. Inspirert av Silicon Valley og framveksten av nye, forskningsbaserte industrier var det forskningen som en kilde til nyskaping og omstilling som ble trukket fram. Med dette fanget også privat sektor økende interesse. Innovasjonsperspektivet ble ytterligere befestet på 1990-tallet, med globalisering og kunnskapssamfunn som ny referanseramme.

Innovasjonsperspektivet har etter hvert inkludert både forskning og utdanning og privat og offentlig sektor. Tidligere grenser er blitt visket ut når det gjelder styring og finansiering. For å fremme kunnskapsutvikling og innovasjon legges det i dag stor vekt på trekantsamarbeidet mellom utdannings- og forskningsinstitusjoner, arbeids- og næringsliv og offentlige myndigheter («Triple Helix»). Resultatet er blitt en markant utvidelse av de høyere utdanningsinstitusjonenes samfunnsoppdrag. Ifølge lov om universiteter og høyskoler av 2005 skal de ikke bare ivareta utdanning, forskning, faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid og formidling. Alle institusjonene skal også bidra til innovasjon og verdiskaping og styrke sitt samarbeid med lokalt og regionalt samfunns- og arbeidsliv. I kravene for akkreditering som universitet heter det dessuten at to av de fire doktorgradene som institusjonene må ha rett til å tildele, skal være sentrale i forhold til regionale virksomheters verdiskaping, samtidig som fagområdene har nasjonal betydning.

16.2 Universiteter og høyskolars regionale rolle

Hvilken rolle spiller så de høyere utdanningsinstitusjonene i en regional sammenheng? Dette er et tema som har vært gjenstand for mange internasjonale studier. Undersøkelsene viser at de høyere utdanningsinstitusjonene kan være verdifulle aktiva for byene og regionene der de er lokalisert.¹

De har for det første en *etterspørselseffekt*. Gitt at de i hovedsak er statlig finansierte, tilfører de regionen inntekter. Gjennom utbygging og drift etterspør de varer og tjenester, hvorav en del vil bli levert fra regionen og skape økt aktivitet og sysselsetting. Ansatte og studenter forbruker også en stor del av sine inntekter regionalt, noe som styrker ringvirkningene. Det samme gjør møtevirksomhet og faglige arrangementer som trekker utenforstående til regionen. Alt dette gir igjen et utvidet skattegrunnlag for kommunale myndigheter. Det foreligger mange beregninger av de regionale multiplikatorvirkningene av universiteter og høyskoler.²

Høyere utdanningsinstitusjoner har også en viktig *tilbudseffekt*. På den ene siden bidrar de til at

1. Raymond J. G. M. Florax, *The University: A Regional Booster? Economic Impacts of Academic Knowledge Infrastructure* (Aldershot: Ashgate, 1992).

Hans Westlund, *Regionale effekter av høyere utdanning, høyskoler og universitet: En kunnskapsöversikt* (Stockholm: Institutet för tillväxtpolitiska studier, 2004).

flere fra regionen tar høyere utdanning. Et desentralisert system med god tilgang til studietilbud synes å øke etterspørselen etter høyere utdanning. På den andre siden styrker de den regionale kompetansetilførselen ved at mange er tilbøyelige til å slå seg ned i nærheten av studiestedet etter endt utdanning. Den nære sammenhengen mellom studiested og framtidig arbeidssted ble nettopp brukt som et argument for en større geografisk spredning av høyere utdanning på 1960-tallet. Det ble vist til at hvis de unge fikk anledning til å studere i egen region, ville flere skaffe seg høyere utdanning og bli værende i regionen etterpå.³

En rekke undersøkelser har vist at det er en nær sammenheng mellom befolkningens utdanningsnivå og økonomisk produktivitet og innovasjonsevne.⁴ Universitetene og høyskolene er gjennom sin kandidatproduksjon med på å styrke regionens kompetansegrunnlag, problemløsningssevne og læringskapasitet. Studenter som jobber deltid ved siden av studiene, bidrar også til å gjøre de lokale arbeidsmarkedene mer fleksible. I tillegg utgjør institusjonene selv en kompetansebase for bedrifter, offentlige virksomheter og frivillige organisasjoner. De formidler kompetanse via publisering, foredrag, prosjektoppgaver, konsulentoppdrag og andre former for samarbeid.⁵

Videre har de høyere utdanningsinstitusjonene en *magneteffekt*. De er med på å trekke fagfolk og andre virksomheter til regionen. Dette kan skje som følge av initiativ som institusjonene selv tar. I andre tilfeller kan det skje mer indirekte ved at bedrifter velger å lokalisere seg eller øke sin aktivitet i området fordi det letter rekrutteringen av høyt utdannet arbeidskraft. Andre igjen kan være opptatt av tilknytningsmulighetene til et fagmiljø eller den spesifikke forskningen som foregår ved institusjonen. Steder som har et utdannings- og forskningsmiljø, vil på mange måter ha et lokaliserings-

fortrinn. Både nye offentlige virksomheter og politisk initierte utviklingstiltak ser ut til å ha en tendens til å gravitere mot slike steder. Kort sagt: utdanning og forskning tiltrekker seg nye utdannings- og forskningsrelaterede aktiviteter.

De høyere utdanningsinstitusjonene har også en *knoppskytingseffekt*. De gir opphav til nye bedriftsetableringer basert på den kompetansen som er utviklet ved institusjonene. Knoppskytingene kan foregå i regi av ansatte, nyutdannede kandidater eller ved at andre følger opp deres ideer. Gjennom samarbeidsprosjekter og salg av patenter og lisenser skjer det også en teknologioverføring som kan bidra til omlegginger og utvidelser i eksisterende virksomheter. Siden 1980-tallet har det vært rettet voksende oppmerksomhet mot kommersialisering av forskningsresultater. Knoppskytingsforetak fra utdannings- og forskningsmiljøer etableres gjerne i nærheten av de samme miljøene, som de opprettholder nær kontakt med. Over tid kan de selv legge grunnlaget for nye bedriftsetableringer.

Universiteter og høyskoler har dessuten en *nettverkseffekt*. De er sentrale møteplasser, der unge mennesker bringes sammen i en viktig fase av sine liv. De er også knutepunkter i faglige nettverk, som knytter regionen opp mot nasjonale og internasjonale kunnskapsmiljøer. Samtidig skaper de selv en rekke arenaer i form av møter, konferanser og åpne arrangementer. Det er antakelig få institusjoner som har en så bred kontaktflate som de høyere utdanningsinstitusjonene i forhold til ulike samfunnsområder, geografiske områder og sektorer. Nettverkene gir informasjonstilgang og nye impulser, og styrker mulighetene for å mobilisere ressurser og koordinere beslutninger for dem som deltar.

De høyere utdanningsinstitusjonene har likeså en *kulturell miljøeffekt*. De setter sitt preg på stedene der de er lokalisert. Med mange studenter og universitets- og høyskoleansatte samlet skapes det mer aktive og levende lokalmiljøer. Tjenestetilbudet blir mer variert. Ikke minst blir utelivet, kulturscenen og det organiserte fritidstilbudet mer rikt holdig. Det utvikles en åpen og kreativ atmosfære som virker tiltrekkende og stimulerende på mange mennesker. Universiteter og høyskoler gir også i mange tilfeller viktige tilskudd til stedets arkitektur. Alt dette er med på å gjøre stedene mer attraktive.⁶

En annen effekt av å ha universiteter og høyskoler er at regionen får en tydeligere stemme. Vi

2. Bjørnar Sæther, Jan Mønnesland, Knut Onsager, Kjetil Sørlie og Peter Arbo, *Høgskolenes regionale betydning*, NIBR prosjektrapport nr. 2000:9 (Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning, 2000).

Joshua Drucker og Harvey Goldstein, «Assessing the regional economic development impacts of universities: a review of current approaches», *International Regional Science Review* 30, 1 (2007): 20-46.

3. En viktig studie var Torstein I. Bertelsen, «Hvor kommer lægene fra og hvor blir de av?» *Tidsskrift for den norske lægeforening* 83 (1963): 861-870.

4. Torbjørn Hægeland og Jarle Møen, *Betydningen av høyere utdanning og akademisk forskning for økonomisk vekst: En oversikt over teori og empiri*, Rapporter 2000/10 (Oslo: Statistisk sentralbyrå, 2000).

5. Richard K. Lester, Universities, *Innovation and the Competitiveness of Local Economies: A Summary Report from the Local Innovation Systems Project Phase 1*, Working Paper 05-010 (Industrial Performance Center, MIT, 2005).

6. Jf. Richard Florida, *Cities and the Creative Class* (London: Routledge, 2004).

kan snakke om en *politisk artikulasjonseffekt*. Denne henger sammen med den regionale karakteren som alle institusjonene har i kraft av sin lokalisering. Dette gjelder for både storbyer og distrikter. Ved at institusjonene på ulike måter kaster lys over forhold som angår den delen av landet som de virker i, er de med på å synliggjøre regionen. De kan opptre som regionale talerør eller gi ryggdekning og legitimitet til næringsmessige og politiske prosjekter som blir fremmet av andre. I mange tilfeller fungerer de også som bidragsytere til regional identitetsbygging.

Til sist har de høyere utdanningsinstitusjonene en *imageeffekt*. I en tid der det legges stor vekt på kompetanse og forskningsbasert innovasjon, er det åpenbart vesentlig å ha slike institusjoner. De symboliserer at regionen er en del av kunnskaps-samfunnet – at den er moderne, framtidrettet og levedyktig.

Universiteter og høyskoler bidrar derfor til regional utvikling på flere måter. De er med på å styrke den humane kapitalen, den sosiale kapitalen og den kulturelle kapitalen, som igjen har betydning for innovasjon og verdiskaping. Dette er noe de enkelte institusjonene i dag er blitt mer og mer opptatt av å framheve. Som ledd i sin egen markedsføring lager mange samfunnsregnskap og kartlegger ringvirkninger. Samtidig møter institusjonene stadig høyere forventninger fra samfunnet omkring. Det forventes at de stiller opp og tar på seg flere og flere utviklingsroller. Dermed skapes det lett urealistiske forestillinger om hva høyere utdanning og forskning faktisk kan utrette.

16.3 Det regionale samspillet

De regionale ringvirkningene av universiteter og høyskoler varierer betydelig.⁷ De er avhengige av institusjonenes størrelse, utdanningstilbud, forskningsprofil, personalets kompetanse osv. På samme måte vil særtrekk ved regionen ha betydning, slik som regionens størrelse, sentralitet, bedrifts- og næringsstruktur og politisk-administrative organisering. I begge henseender er det store forskjeller mellom de ulike delene av Norge. Følgelig har samspillet mellom høyere utdanning og regionalt arbeids- og samfunnsliv varierende

omfang, karakter og styrke. Det å ha et universitet eller en høyskole er ingen garanti for at regionen utvikler seg.

Selv om stadig flere kandidater nå går til privat sektor, har hovedtyngden av utdanningene tradisjonelt vært rettet mot offentlig sektor, der de har vært med på å sikre kompetansegrunnlaget og utviklingen av et bredt spekter av tjenester. Innenfor høyskolesystemet er det i første rekke ingeniøruddanningene og de økonomisk-administrative utdanningene som har en kontaktflate til næringslivet. Blant de norske foretakene som driver innovasjon, er det heller ikke universitetene og høyskolene som de oftest henter råd og bistand fra. Ifølge innovasjonsundersøkelsene kommer den viktigste informasjonen av betydning for bedriftenes innovasjon fra kilder i samme foretak. Deretter følger kunder og leverandører som de viktigste informasjonskildene.⁸ De fremste samarbeidspartnere i forbindelse med innovasjon er leverandører, kunder, andre foretak i samme konsern og konsultantselskaper. Næringslivets FoU-innsats er i Norge konsentrert til et fåtall bransjer og bedrifter, og når bedriftene innoverer på grunnlag av FoU, samarbeider de i større grad med forskningsinstitutter enn med universiteter og høyskoler.

Næringslivet finansierer rundt 5 % av universitets- og høyskoleforskningen i Norge. Denne andelen har vært relativt stabil i mange år. Hovedtyngden av midlene går til forskning innenfor teknisk-naturvitenskapelige fag og medisin. Det er også store forskjeller mellom fylker med hensyn til hvor mye som kjøpes av FoU-tjenester. I Finnmark, Nord-Trøndelag, Sogn og Fjordane, Nordland, Agder-fylkene og innlandsfylkene (Hedmark, Oppland) kjøpes det minst FoU-tjenester, mens Oslo, Rogaland, Sør-Trøndelag og Hordaland er de fylkene der det kjøpes mest.⁹ Andelen eksternt finansiert virksomhet av de statlige høyskolenes totalbudsjett varierer fra 2–3 % til drøyt 10 %. Næringslivets andel av eksternt finansiert virksomhet er beskjedent og varierer fra ca. 10–50 %. Denne andelen er ofte liten i de delene av landet der det generelt utføres lite FoU. Næringslivets FoU-kjøp fra de statlige høyskolene utgjør dermed fra under 1 % til ca. 4 % av høyskolenes samlede budsjetter.

Selv om den langsiktige, samfunnsmessige avkastningen av grunnforskning er høy,¹⁰ er det svært få høyere utdanningsinstitusjoner som i dag

7. Jan-Evert Nilsson (red.), *The Role of Universities in Regional Innovation Systems – A Nordic Perspective* (København: Copenhagen Business School Press, 2006).
Sigmund Waagø (red.), *The role of the university in economic development: an analysis of six European universities of science and technology* (Trondheim: NTNU, Gruppen for entreprenørskap og innovasjon, 2001).

8. *Det norske forsknings- og innovasjonssystemet – statistikk og indikatorer* (Oslo: Norges forskningsråd, 2005). *Innovation in Europe: Results from the Third Community Innovation Survey (CIS3) for the EU, Iceland and Norway* (Luxembourg: European Communities, 2004).

9. Statistisk sentralbyrå.

tjener på å selge forskningsresultater i form av patenter og lisenser. Selv blant de fremste forskningsuniversitetene i USA er det få, om noen, som har klart å gjøre omsetning av intellektuelle eiendomsrettigheter til en stor netto inntektskilde. De høyere utdanningsinstitusjonenes fremste bidrag ligger derfor i deres sosialiseringsfunksjon og i sikringen av en kunnskapsallmenning. Det vil si at de utdanner kandidater, får fram talenter og driver forskning som er åpen og raskt tilgjengelig.

I innovasjonslitteraturen skilles det gjerne mellom nasjonale, regionale og sektorielle innovasjonssystemer. Tilsvarende kan vi si at de høyere utdanningsinstitusjonene er ulike med hensyn til orientering og tyngdepunkt. Noen institusjoner og fagmiljøer inntar primært en nasjonal rolle. De gir utdanning og gjennomfører forskning og kunstnerisk utviklingsarbeid som de står alene om i landet. Dette gjelder først og fremst de vitenskapelige høyskolene, kunsthøyskolene og de største universitetene. For andre institusjoner er landsdelen et klarere tilknytningspunkt. Her finner vi særlig de største statlige høyskolene, mens de mindre høyskolene kan ha fylket eller et enda mer avgrenset geografisk område som sitt viktigste operasjonsfelt. Andre igjen vil si at territoriale grenser er uvesentlige. De er engasjert på internasjonale arenaer der fagdisiplin eller teknologiområde er den sentrale rammen. Det er dermed ikke alltid lett å si hva som er den relevante «regionen». Høyere utdanningsinstitusjoner synes å forstå sin regionale rolle og hvilken region de eventuelt «betjener» på ulike måter. Selv innenfor én og samme institusjon kan ulike enheter og fagmiljøer opptre svært forskjellig.

OECD har i et nylig avsluttet prosjekt sett nærmere på de høyere utdanningsinstitusjonenes bidrag til regional utvikling.¹¹ Her kommer også mangfoldet av regioner, institusjoner og tilnærminger tydelig fram. Med utgangspunkt i 14 regioner i tolv land blir det på den ene siden vist hvordan lærestedene representerer verdifulle ressurser for sine regioner. På den andre siden blir det vist hvordan utdanningsinstitusjonene kan høste betydelige fordeler gjennom et tettere samspill med regionalt samfunns- og arbeidsliv. Høyere utdanning og regioner er helt klart blitt brakt tettere sammen i mange land. Dette må ses på bakgrunn av nye stat-

lige styringsformer, mer grenseløs konkurranse og et økende innovasjonsfokus. Dermed er regionale utviklingsaktører blitt mer opptatt av hvordan høyere utdanning og forskning kan fungere som utviklingsmotorer for regionene. Parallelt har de høyere utdanningsinstitusjonene fattet økt interesse for sine regioner av hensyn til egen rekruttering, tilgang til eksterne inntekter, samarbeid om utdanning og forskning og kandidatenes framtidige jobbmuligheter. Dette har ført til etablering av nye regionale partnerskap og utviklingskoalisjoner. OECDs rapport gir mange eksempler på hvordan disse partnerskapene har utløst kreativitet og vært til gjensidig nytte og berikelse. Det samme finner vi i Norge, der det flere steder er blitt utviklet et konstruktivt samarbeid mellom høyskoler og bedrifter, for eksempel i tilknytning til studieprogrammer som er relevante for næringslivet i høyskolens hjemmeregion.

Samtidig blir det understreket at denne typen samarbeid står overfor mange utfordringer. Det akademiske systemet har tradisjonelt vektlagt grunnforskning, langsiktig kompetanseutvikling, faglig merittering og åpen publisering, mens næringslivet har prioritert anvendt forskning og utviklingsarbeid, kortsiktig kvalifisering, lønnsomhet og beskyttelse av intellektuelle eiendomsrettigheter. Det OECD særlig trekker fram som barrierer for utviklingen av et tettere regionalt samarbeid, er manglende støtte i nasjonal politikk, utilstrekkelig finansiering og insentiver, liten kapasitet hos lokale og regionale myndigheter til å involvere seg i forhold til høyere utdanning samt svakt institusjonelt lederskap.

De nasjonale høyere utdanningssystemene virker ifølge OECD ofte i en retning som reduserer institusjonenes evne til å engasjere seg lokalt. Administrative systemer gir lite rom for institusjonell autonomi og fleksibilitet, og politikken på feltet inkluderer sjelden en gjennomtenkt regional dimensjon. OECD konstaterer at selv om sentrale myndigheter legger vekt på det såkalte samfunnsoppdraget («third task»), har dette forblitt en sekundær aktivitet som ikke er integrert i forhold til primær oppgavene utdanning og forskning på en god måte. OECD er opptatt av at disse aktivitetene må kobles bedre sammen og at det må bygges opp en regional samhandlingskapasitet.

I Norge har det helt siden 1980-tallet blitt tatt mange initiativ for brobygging mellom de høyere utdanningsinstitusjonene og regionalt arbeids- og næringsliv. Etter at Thulin-utvalget i 1981 la fram sin innstilling om forskning, teknisk utvikling og industriell innovasjon (NOU 1981:30A), engasjerte Kommunal- og arbeidsdepartementet seg for å

10. Ammon J. Salter og Ben R. Martin, «The economic benefits of publicly funded basic research: a critical review», *Research Policy* 3 (3): 509-532.

Ådne Cappelen, *Avkastning av samfunnets investeringer i forskning*, Dugnad for verdiskaping – Kunnskapsplattformen, Tekna, LO og NHO, 2006.

11. OECD, *Higher Education and Regions: Globally Competitive, Locally Engaged* (2007).

bygge ut en sammenhengende formidlingskjede fra de sentrale FoU-miljøene til de små og mellomstore bedriftene i distriktene. Regionale forskningsstiftelser og kompetansesentre, og senere forsknings- og kunnskapspark, ble etablert for å fungere som slike bindeledd. På samme måte har Norges forskningsråd, med støtte fra Kommunal- og regionaldepartementet og Nærings- og handelsdepartementet, iverksatt flere programmer for å stimulere til tettere samspill mellom utdanning, forskning og regionalt arbeids- og næringsliv. Eksempler på dette er RUSH, FORNY, TEFT, SMB-Kompetanse og Næringsrettet HøgskoleSatsing (nHS). I tillegg er det etablert Sentre for forskningsdrevet innovasjon, ulike såkornfond og enheter for kommersialisering av forskning (TTO). I de senere årene har mange av programmene og initiativene blitt sterkere orientert mot utvikling av regionale næringsklynger. Dessuten gjennomføres de nå i et samarbeid mellom Innovasjon Norge, SIVA og Norges forskningsråd. De fremste eksemplene er Arenaprogrammet og Norwegian Centres of Expertise. I 2007 startet også programmet «Virkemidler for regional FoU og innovasjon» (VRI) i regi av Norges forskningsråd, som blant annet skal stimulere til økt samhandling mellom FoU-institusjoner, bedrifter og regionale myndigheter, og som tar opp i seg flere av de forannevnte tiltakene. Mange av de omtalte virkemidlene har ikke vært lenge nok i funksjon til å kunne gi noe svar på om de fungerer etter hensikten.

Typisk for mye av det regionale mobiliseringsarbeidet er at eierdepartementet til universitetene og høyskolene, det nåværende Kunnskapsdepartementet, har vært relativt lite engasjert. Det er andre departementer som har vært pådriverne. Samtidig har satsingene ofte vært fragmenterte og hatt karakter av tidsbegrensede punktinnsetser. Den randsoneraktiviteten som har vært bygd opp, har til en viss grad fremmet tettere kontakt og samarbeid mellom de høyere utdanningsinstitusjonene og regionalt arbeids- og samfunnsnivå, men det kan stilles spørsmålsteget ved om den ikke enkelte ganger også har fungert som en buffer som har «beskyttet» primæroppgavene utdanning og forskning og fritatt institusjonene fra å utvikle egne offensive strategier.

Insentiv- og belønningssystemene i Norge oppmuntrer ikke spesielt til regionalt samarbeid, og den institusjonelle forankringen av regionalt orientert arbeid ved lærestedene er gjennomgående svak. Mange små og mellomstore virksomheter har også liten FoU-erfaring og begrenset kjennskap til hva de høyere utdanningsinstitusjonene står for. Informasjonsproblemer og kapasitetspro-

blemer kan begrense deres evne til å inngå samarbeid. I tillegg er regionale myndigheter, fylker og kommuner i mange tilfeller lite etterspørrende og inviterer i liten grad de høyere utdanningsinstitusjonene til en dialog. Dette ble også påpekt i studien av Trøndelag, som var den eneste norske regionen som inngikk i det ovenfor nevnte OECD-prosjektet om de høyere utdanningsinstitusjonenes regionale rolle. Den eksterne evalueringen etterlyste både sterkere nasjonale insentiver og et klarere regionalt og institusjonelt lederskap.

Betingelsene for samarbeid varierer med andre ord betydelig mellom ulike regioner, fagfelt og bransjer. For høyskolesektoren generelt, og da særlig fagområder med svak tradisjon for eksternt samarbeid, ser det likevel ut til å eksistere et stort potensial for videre utvikling av samarbeidsrelasjonene i forhold til både næringsliv og offentlig sektor.

16.4 Aktuelle utviklingstendenser

De senere årenes utdanningsreformer har tatt sikte på å skape økt institusjonell autonomi, effektivisere utdanningene og styrke kvaliteten i forskningen. Dette har utløst et kappløp om universitetsstatus. Mange av de store høyskolene har i flere år satset energisk på å kunne oppfylle kravene til å bli universitet. Institusjonenes akademiske ambisjoner har løpt sammen med en økende regional selvhevdelse. Bestrebelsene på å bli universitet har derfor mottatt solid regional støtte. Satsingene har vært mulige takket være egne universitets- og kompetansefond, der fylkeskommuner, kommuner, banker og energiselskaper har skutt inn betydelige beløp. Det uttrykte håpet er at regionen skal få et ekstra løft ved å bli vertskap for et universitet. På denne måten utvikler det seg nå nye regionale allianser. Regionale myndigheter og næringsliv er i ferd med å bli langt viktigere støttespillere for høyere utdanning, noe som igjen betyr at de blir viktigere premissgivere.

Flere og flere institusjoner tenker dessuten i retning av nettverk, konsortier og til dels fusjoner. I Nord-Norge jobbes det med fusjon i Tromsø, og enkelte tar til orde for at hele landsdelen bør samles i Universitetet i Nord-Norge. På Vestlandet er det etablert et nettverk mellom de høyere utdanningsinstitusjonene som beskrevet i kapittel 6. Det er også tendenser til samarbeid over landegrensene, noe som illustrerer at regionbegrepet er tøyelig. For eksempel er det et samarbeid mellom flere teknisk-naturvitenskapelige utdanninger i Norden, der NTNU er med, og flere høyskoler i

østlandsområdet samarbeider med Universitetet i Karlstad og Högskolan i Dalarna om studietilbud og utveksling (UNISKA-samarbeidet). Det kan i den sammenheng også nevnes at i Finland er «The Provincial University of Lapland» etablert som et konsortium mellom fire ulike institusjoner og regionale myndigheter. Utfordringene er knyttet til lange distanser, synkende folketall, lave og synkende studenttall, lavt utdanningsnivå og en næringsstruktur som i liten grad etterspør tjenestene som høyere utdanningsinstitusjoner tilbyr.

Samtidig med at det bygges ut nye mastergrads- og doktorgradstilbud med tilhørende faglig oppgradering, skjer det en ytterligere spredning av undervisningsvirksomheten. Mange institusjoner er i ferd med å opprette filialer nye steder, hvor de tilbyr hel- eller deltidsundervisning. Det gis ordinære kurs, skreddersydde kurs og kurs som blir tilrettelagt fleksibelt ved hjelp av IKT. Dette betyr at de høyere utdanningsinstitusjonene til dels går inn på det som tidligere var studieforbundenes domene. De som særlig har engasjert seg sterkt på dette området, er en del av de mindre høyskolene som sliter med rekrutteringen av studenter. Høyskolene i Nord-Trøndelag, Nesna og Hedmark er blant dem som har mange eksterne tilbud. Viktige pådrivere for utbyggingen av desentralisert undervisning er også et nytt sett av utdanningsaktører som har vokst fram i de senere årene. Det dreier seg om lokale studiesentre, næringshager og kunnskapsparker som støttes av blant annet kommuner og regionråd.

Det er altså mulig å registrere en økende interesse både hos lokale og regionale myndigheter, i lokalt arbeids- og næringsliv og ved de høyere utdanningsinstitusjonene for kontakt og samarbeid. Den regionale aktiviseringen bidrar også til at det enkelte steder kanaliseres økte ressurser til høyere utdanning. Mange ser et slikt samarbeid som viktig for å kunne øke omstillingstakten i sektoren, dekke arbeidslivets behov, øke kandidatnes relevans på arbeidsmarkedet og bidra til regional og nasjonal innovasjon. OECD tok i sin gjennomgang av norsk høyere utdanning i 2006 til orde for en mye tettere og mer formalisert kobling mellom høyere utdanning og arbeids- og næringslivet. I en studie fra 2007 for Kunnskapsdepartementet konkluderes det også med at institusjonene må utvikle mer målbare og operasjonelle målsettinger for eksternt samarbeid, og at incentiv- og meritteringsystemet må innrettes slik at det gir uttelling for institusjonene og deres personale.¹²

På den annen side står vi i dag overfor en utvikling som vanskeliggjør en helhetlig styring av sektoren. Høyere utdanning omfatter både korte,

yrkesrettede utdanninger og avansert grunnleggende forskning. Gitt at institusjonene har og bør ha ulike roller i forhold til de regionale oppgavene, der virksomheten i ulik grad vil være regionalt, nasjonalt og internasjonalt innrettet, svekkes mulighetene for å ivareta en hensiktsmessig arbeidsdeling. Utdannings- og forskningspolitikken risikerer også å bli underlagt andre hensyn, som bryter med sektorens hovedformål og kjerneverdier. Et annet trekk er at det blir flere og flere utdanningsaktører som kjemper for å overleve i en situasjon med begrenset studenttilgang og knappe ressurser. Et kritisk punkt vil derfor være kvalitets sikringen av de mange tilbudene som utvikles. Med et arbeids- og næringsliv som blir stadig mer avhengig av internasjonal konkurransedyktighet og høy kvalitet i tjenestene, vil nærhet til kompetansetilbud ha liten verdi dersom den aktuelle kompetansen ikke holder mål.

Mens regionale myndigheter må forholde seg til administrative grenser og myndighetsforhold, går interessene og nedslagsfeltet til de høyere utdanningsinstitusjonene i stor grad ut over slike grenser, selv for mindre institusjoner. Ulike bedrifter og offentlige virksomheter har også høyst varierende behov. Det er ut fra disse forskjellige ståstedene at de ulike partene må avklare hvordan de i større grad kan utfylle hverandre og arbeide for felles mål. Nasjonale myndigheter må her gjennom styring, finansieringssystem og andre virkemidler søke å legge til rette for at de høyere utdanningsinstitusjonene kan finne en god balanse i sin samlede virksomhet.

16.5 Utvalgets vurderinger

Det er i Norge bygd ut et system som sikrer en god regional tilgang til høyere utdanning. Det er også etablert gode overgangs- og kombinasjonsmuligheter mellom nivåer og skoleslag. Selv om studietilbøyeligheten i de ulike delene av landet er forholdsviss lik, er det betydelige forskjeller i arbeidsstyrkens utdanningsnivå. Dette henger sammen med at mange unge søker seg til de større byene for å ta høyere utdanning, og at en del regioner har problemer med å tiltrekke seg og holde på kompetent arbeidskraft.

12. OECD, *Thematic Review of Tertiary Education: Norway. Country Note* (2006).

Rambøll Management, *Utredningsprosjekt om samarbeid mellom høyere utdanning og arbeidsliv: Sluttrapport* (2007). En spesialkompetansegruppe nedsatt av Norgesuniversitetet kommer også i det store og det hele fram til de samme konklusjonene.

De geografiske forskjellene i befolkningens utdanningsnivå blir i mange sammenhenger brukt som et argument for en ytterligere utbygging av høyere utdanning i distriktene. Utvalget vil understreke betydningen av en god kompetansetilførsel i alle deler av landet. Men med de store forskjellene i nærings- og arbeidsliv og i etterspørselen etter kompetanse, kan det ikke være et mål å utligne alle geografiske forskjeller når det gjelder utdanning. Satsing på økt utdanningskapasitet i distriktene er også problematisk med det lave antallet primærstøttere per studieplass som en rekke av de mindre institusjonene allerede har, slik det er redegjort for i kapittel 11. Hvis institusjonene etter hvert blir avhengige av å rekruttere utenlandske studenter for å kunne opprettholde sin virksomhet, blir det vanskelig å gi en distriktpolitisk begrunnelse for at de må bestå.

Det er flere utfordringer knyttet til dagens institusjonsstruktur og styringssystem i høyere utdanning i forhold til universitetenes og høyskolenes regionale rolle. Mange institusjoner er ikke robuste nok til å håndtere de samlede virkningene av skjerpet konkurranse som følge av demografiske endringer og urbaniseringsprosesser, eller forventningene om økt internasjonalisering og om å bidra mer til utviklingen av regionen. De er for små til å kunne omstille seg, og forventningene fra ledelsen er ofte svake eller utydelige. Videre har institusjonene for få insentiver til å bygge langsiktige samarbeidsrelasjoner med andre læresteder og eksterne partnere.

Utvalgets vurdering er at det må skapes mer robuste fagmiljøer og institusjoner for at institusjonene skal være bedre i stand til å manøvrere i det økende spennet mellom konsentrasjon og spredning. Det må utvikles en mer hensiktsmessig arbeidsdeling for å kunne dekke større områder på en mer helhetlig og optimal måte, tilpasset det lokale og regionale arbeidslivet. Dette kan skje på mange måter og etter mange modeller, men et hovedgrep kan være å koble institusjonene tettere sammen i sterkere enheter. Utvalget mener at de viktigste forutsetningene for at institusjonene skal kunne bidra regionalt, er at de er robuste i forhold til omstilling og at de holder høy kvalitet både i utdanning og forskning, og at de har kapasitet og evne til å være en god partner for myndigheter og arbeidsliv i de ulike delene av landet.

Landsdelene er forskjellige med hensyn til geografi, demografi og næringsstruktur. Avstanden til tunge forskningsmiljøer varierer, og det er ulik grad av FoU-intensitet i arbeids- og næringslivet. Utvalget mener at små institusjoner spredd ut over store geografiske områder og med små og frag-

menterte fagmiljøer er dårlig posisjonert til å møte nåværende og framtidige kvalitetskrav i en internasjonal sammenheng. Spesielt på forskningssiden og når det gjelder forskerutdanning, må ressursene konsentreres mer enn i dag for å skape miljøer som har forutsetninger for å kunne hevde seg nasjonalt og internasjonalt. Utvalget viser her til sine forslag i kapittel 9.

Ifølge mandatet skal utvalget foreslå tiltak som bidrar til at strukturen av universiteter og høyskoler «sikrer samspill med lokalt og regionalt arbeids- og samfunnsliv, slik at institusjonene bidrar til bærekraftig økonomisk, sosial og kulturell utvikling». En hovedkritikk i OECD-gjennomgangen av norsk høyere utdanning i 2006 var at institusjonene er for lukkede og bidrar for lite både til styrking av Norges økonomiske konkurransevne og til samfunnsutviklingen generelt.

For å bøte på dette har det vært foreslått å innføre en indikator for samarbeid med lokalt og regionalt samfunns- og næringsliv i finansieringssystemet. Utvalget er generelt skeptisk til at systemet skal inneholde for mange indikatorer. En annen mulighet kunne være å ha ulike indikatorer for universitetene og høyskolene, slik at høyskolene fikk indikatorer mindre rettet inn mot internasjonal publisering og mer mot regionale mål enn universitetene. Dette var situasjonen fram til 2006, men den har blitt vanskeliggjort med etableringen av de nye universitetene. Det er vanskelig å se noen grunn til at sykepleier-, lærer-, sosialarbeider- og ingeniøruddanningene ved de to nye universitetene skal ha en annen insentivstruktur enn tilsvarende utdanninger for eksempel i Bergen, Trondheim, Volda, Oslo og Narvik. En tredje mulighet er at institusjonene selv kan velge hvilke utdanninger som skal omfattes av det nåværende systemet og hvilke som skal ha et alternativt finansieringsgrunnlag mer rettet inn mot samarbeid med regionen, innovasjon og formidling. Dette kunne kanskje føre til en større diversitet enn dagens system, men det vil by på administrative utfordringer. Det vil også bryte med prinsippet om at finansieringssystemet er innrettet mot institusjonene, og ikke mot avdelinger, fakulteter og enkeltutdanninger. Det er derfor antakelig lite gjennomførbart og realistisk.

En fjerde mulighet er å stimulere til regionalt samarbeid gjennom strategiske bevilgninger, for eksempel en pott som målrettes mot tiltak knyttet til lokalt og regionalt engasjement og samarbeid med arbeids- og samfunnsliv. Det kan bidra til å utvikle større diversitet i institusjonenes mål og virksomhet enn i dag. Også de strategiske forskningsmidlene bør vurderes i denne sammenhen-

gen. Forskningsrådets VRI-program vil være en viktig faktor framover, men det kan også tenkes andre virkemidler i tillegg til dette. Bruk av strategiske bevilgninger i finansieringssystemet er nærmere drøftet i kapittel 10.

Uansett endringer i finansieringssystemet bør det gjøres mer arbeid for å utvikle indikatorer som på en mer systematisk måte kan måle og evaluere institusjonenes virksomhet rettet mot omkringliggende samfunns- og arbeidsliv. Dette kan innarbeides i institusjonenes rapporteringssystem. Utvalget mener videre at det bør rettes større oppmerksomhet mot institusjonenes – spesielt høyskolenes og de mindre universitetenes – regionale rolle i styringsdialogen mellom Kunnskapsdepartementet og institusjonene.

Kunnskapsdepartementet bør legge til rette for at institusjonene stimuleres til å engasjere seg lokalt. For det første må innsatsen og interessene til ulike offentlige myndigheter og departementer koordineres bedre. Dette er først og fremst eierdepartementets ansvar. Koordineringsbehovet knytter seg både til arbeidslivet i sin alminnelighet, til næringslivet gjennom for eksempel utviklingen av næringsklynger og behov for spesialisert kompetanse og til den generelle utviklingen i regionene. I utviklingen av tydeligere regionale strategier på ulike nivåer, det være seg kommuner, byer, fylker, landsdeler eller hele landet, må de høyere utdanningsinstitusjonene være viktige bidragsytere, diskusjonspartnere og premissgivere på felter som angår utvikling og produksjon av kunnskap og kompetanse.

For det andre må det stimuleres til økt direkte samhandling og samarbeid med arbeidslivet. Dette samarbeidet må skje på ulike måter. Institusjonene må samarbeide med arbeidslivet i utviklingen av studietilbud, det må i større grad gis studentoppgaver i arbeidslivet, det må bli større oppmerksomhet om ulike former for praksis og eksternt veiledning, og det bør legges mer til rette for utveksling av ansatte, både i forsknings- og undervisningsøyemed. Entreprenørskapsopplæring er en annen viktig oppgave. Samarbeidet med arbeidslivet må bli mer systematisk og mindre sporadisk og ildsjeldrevet enn i dag. Det kan for eksempel omfatte rammeavtaler og felles faglige fora med kommuner, videregående skoler, helseforetak, NAV og andre sentrale virksomheter i regionen, samt anskaffelse og bruk av avansert utstyr. Her har institusjonene et selvstendig ansvar og betydelig frihet, men sentrale myndigheter må også legge bedre til rette gjennom insentiver og styringsdialog. En viktig utfordring vil være å utvikle insenti-

ver for den enkelte ansatte og å få bedrifter og offentlige virksomheter til å engasjere seg.

Utvalget vil understreke ledelsens ansvar for at institusjonen fyller sin rolle i den regionale utviklingen. Ledelse av store og komplekse institusjoner forutsetter profesjonelle ledere som har et tilstrekkelig mandat. De omstillingene som institusjonene nå gjennomgår, krever en kombinasjon av faglig innsikt og entreprenørtenkning. Det vises i denne sammenheng til utvalgets forslag i kapittel 7.

Bruken av IKT blir også en stadig viktigere faktor. En ting er at den kan være med på å endre innholdet i selve studiene. Men enda viktigere er det at den også er med på endre *hvor* og *når* studiene foregår, og kan påvirke *hvem* som studerer. Tilbud om fleksible studier er av ekstra stor betydning for voksne som er i arbeid eller som av andre grunner er avhengige av å kunne ta utdanning nær hjemstedet. Dette bør utnyttes av institusjonene slik at de betrakter større geografiske områder og befolkningsgrupper som sitt naturlige nedslagsfelt. Her er allerede utviklingen positiv i dag, men det er viktig at strategiene omfatter brede utdanningstilbud og ikke begrenses til enkeltkurs.

Institusjonenes samfunnsoppdrag må i større grad enn i dag ses på som en integrert del av primæroppgavene utdanning og forskning, og i mindre grad som en tredje oppgave som kommer i tillegg. Utdanning og forskning er kjernen i samfunnsoppdraget. Da er det også viktig at for eksempel institusjonenes randsoner ikke blir en barriere som «beskytter» primærvirksomheten. Utvalget ser klart at det kan være hensiktsmessig å skille ut en del aktiviteter i randsonen, men det er viktig at randsonen oppfattes som en plattform for tilrettelegging og brobygging for samarbeid og samhandling. Det er dessuten viktig at institusjonene styrker sin strategiske ledelseskapasitet for å kunne håndtere samfunnsoppdraget og sin samfunnsrolle på en integrert og aktiv måte.

Utvalget er ellers kjent med at det i St.meld. nr. 20 (2004–2005) *Vilje til forskning* ble foreslått en ordning med såkalt nærings-ph.d., det vil si at doktorgradsutdanningen skjer i et forpliktende samarbeid med bedrifter, og hvor doktorgradsstudenten er ansatt i bedriften. Sverige har sine industridoktorander, mens det i Danmark er opprettet et ErhvervsPhD-program. Dette er også interessante ordninger som vil knytte høyere utdanning, forskning og bedrifter tettere sammen. På samme måte kan det også være interessant å se nærmere på mulighetene for å utvikle noe lignende for mastergradsstudenter, der bedrifter tar et ansvar for læring sammen med en høyere utdanningsinstitusjon.

Utvalget mener at det er en viktig oppgave for universitetene og høyskolene å bidra til utvikling i alle deler av landet. En viktig forutsetning for å lykkes med dette er at institusjonene holder høy kvalitet både på forskning og utdanning, og at de er robuste med tanke på styring, ledelse og omstillingsdyktighet. Regionale myndigheter er opptatt av at institusjonene må bli viktige partnere i den regionale utviklingen. Dette må institusjonene følge opp, og de må ha tilstrekkelig autonomi til å kunne spille en aktiv og dynamisk rolle i forhold til sine omgivelser. Samtidig må Kunnskapsdepartementet engasjere seg mer aktivt for å stimulere til samarbeid mellom høyere utdanning og arbeids- og samfunnsliv når det gjelder grunnutdanning, etter- og videreutdanning og forskning og utviklingsarbeid.

Utvalget viser til sine forslag til ny struktur i høyere utdanning i kapittel 6, som etter utvalgets mening i større grad vil sikre faglig kvalitet og mer robuste institusjoner som er bedre i stand til å fylle sin regionale rolle enn i dag. Forslagene innebærer også en tydeligere profilering av de enkelte institusjonene. Dette vil både gi en klarere arbeidsdeling og en bedre tilpasning til regionale utfordringer og muligheter.

16.6 Utvalgets forslag

- Utvalget viser til sine forslag for å skape større institusjoner og mer slagkraftige faglige miljøer og mener det vil skape institusjoner med bedre forutsetninger for å forholde seg aktivt til arbeids- og næringslivet i sitt omland.
 - Utvalget viser til sitt forslag om å innføre en strategisk komponent i finansieringssystemet, jf. kapittel 10, og et system med avtaler mellom de høyere utdanningsinstitusjonene og departementet. Dette vil kunne være et redskap til å stimulere institusjonene til økt samarbeid med arbeids- og næringslivet i sitt område.
 - Utvalget mener at styringsdialogen mellom Kunnskapsdepartementet og institusjonene må bli mer eksplisitt med hensyn til bidrag til regional utvikling, samtidig som departementet mer aktivt må søke å koordinere innsatsen og interessene til ulike offentlige myndigheter bedre.
 - Utvalget foreslår å utvikle den foreslåtte ordningen med nærings-ph.d. og følge den opp med en hensiktsmessig opptrappingsplan. Etter mønster av fagopplæringen i arbeidslivet kan det også være aktuelt å utvikle en bedrifts-
- master i samarbeid mellom høyere utdanningsinstitusjoner og virksomheter som tar på seg et ansvar for læringen.
 - Utvalget foreslår at det uavhengig av forslaget om alternativer i finansieringssystemet må etableres indikatorer og verktøy for rapportering, evaluering og oppfølging på området regional utvikling. Det må arbeides for at samarbeidet med samfunns- og arbeidsliv i større utstrekning og på en mer forpliktende måte enn i dag nedfelles i institusjonenes kvalitetssikringssystemer ved at det utvikles relevante indikatorer og operasjonelle og målbare målsettinger på området.
 - Utvalget foreslår at Kunnskapsdepartementet tar initiativ til studier som vil føre til et bedre kunnskapsgrunnlag om konkrete effekter av samarbeid mellom høyere utdanning og arbeidsliv, ikke minst for å kunne målrette tiltak og prioritere samarbeidsaktiviteter på en bedre måte enn i dag.
 - Utvalget viser til de programmene Norges forskningsråd har iverksatt for å styrke innovasjon gjennom samarbeid mellom forskningsinstitusjoner og regionalt næringsliv, og støtter dette.
- For å styrke tilknytningen til arbeidslivet anbefaler utvalget også at det satses på å prøve ut nye studiemodeller og læringsformer som i større grad integrerer teori og praksis. Utvalget viser ellers til forslaget i kapittel 15 om å etablere Sentre for fremragende undervisning. Et viktig kriterium i forbindelse med utvelgelsen av slike sentre kan nettopp være eksperimentering med nye samarbeidsformer i forhold til arbeids- og næringslivet.
- Det anbefales også at Kunnskapsdepartementet tar initiativ til at det utarbeides en strategi for å utvikle det eksterne samarbeidet på en bedre, mer systematisk og helhetlig måte enn det som er tilfelle i dag. I den forbindelse må også forholdet mellom de høyere utdanningsinstitusjonene og det økende antallet lokale studiesentre tas opp til vurdering, slik at det kan utvikles rasjonelle samarbeidsløsninger og systemer for kvalitetssikring.
- Når det gjelder viktige og relevante indikatorer, bør det rettes oppmerksomhet mot kandidatens og arbeidslivets syn på og tilfredshet med utdanningen og i hvilken grad den oppfattes som relevant for arbeidsmarkedet. Får kandidatene relevant arbeid? Hvordan er lønnsbetingelsene? osv. Ikke minst vil dette kunne endre engasjementet hos institusjonenes toppledelse, et engasjement som er en kritisk suksessfaktor.

Kapittel 17

Internasjonalisering i høyere utdanning

17.1 Mål og innretning for internasjonaliseringen

Mens norske studenter og forskere etter annen verdenskrig reiste til utlandet fordi vi manglet nasjonal utdanningskapasitet, har situasjonen gradvis endret seg slik at selv om det stadig er mange som tar sin utdanning i utlandet, er det nå en mye mindre andel av den totale studentmassen som gjør det. I 2006/2007 var det i overkant av 12 000 studenter som tok utdanning i utlandet med mål om å fullføre en grad (gradsstudenter), mens det var omtrent 6500 studenter som tok et utenlandsopphold som del av sin utdanning i Norge (delstudenter). Se for øvrig kapittel 4.6.

Det er stor enighet om at internasjonalisering gjør høyere utdanning bedre og kvalifiserer ferdige kandidater til bedre og mer produktiv innsats på forskjellige samfunnsområder. Dette synet på internasjonalisering har modnet særlig i perioden etter 1990, og kommer til uttrykk i en rekke offentlige dokumenter og utredninger. Det har skjedd en utvikling fra gamle dagers kapasitetsbegrunnelse til en ny og videre motivasjon. Mjøs-utvalget foreslo en rekke tiltak som stort sett utgjør de virkemidlene som nå er i bruk i internasjonaliseringen i UH-sektoren. Forslagene dannet basis for Kvalitetsreformen og det uttrykk internasjonaliseringsevne fikk der.

Både i utdanning og forskning legges det nå stadig mer vekt på internasjonal utveksling og samarbeid. De internasjonale arenaene for samarbeid er i endring. Nye muligheter og samarbeidsformer er også kommet ved bruk av teknologi der forskere og studenter kan dele dataressurser og tilgang til forskningsresultater i nettverk hvor geografisk avstand har mindre betydning enn før. For å motvirke at dette gir en uheldig utvikling mot kommersialisering av nettbaserte tjenester for forskere og studenter, er det de siste årene gjort et omfattende arbeid for å sikre åpen tilgang («Open access») til databaser, tidsskrifter og artikler. Det er også en utvikling mot mer formalisert samarbeid mellom forskere og fagmiljøer på tvers av institusjons- og landegrensener, blant annet gjennom EUs rammeprogrammer for forskning. I tillegg er

det nå stadig flere og sterkere samarbeidsprosjekter mellom institusjoner og mellom land. På denne måten har universiteter og høyskoler og deres fagmiljøer og studenter blitt integrert i tettere og mer robuste nettverk for utdanning og forskning. Det er særlig EU som har bidratt til denne utviklingen, f.eks. gjennom støtte til nettverksbaserte prosjekter.

17.1.1 Mål for internasjonaliseringen

Høyere utdanning vurderes i økende grad som et instrument i norsk utenrikspolitikk, og kanskje også til dels som byttmiddel i samhandlingen. Særlig Utenriksdepartementet og Nærings- og handelsdepartementet tar regelmessig initiativ til regionale og bilaterale framstøt overfor andre land og verdensdeler. For tiden er Kina, India, Latin-Amerika og Nord-Amerika aktuelle satsingsområder. I dette arbeidet er Kunnskapsdepartementet og UH-sektoren en ønsket medspiller.

Det tas ofte opp, særlig fra næringslivets side, at bruken av utdanningspolitiske virkemidler, ikke minst forvaltningen av studiefinansiering gjennom Lånekassen, må legges opp i samsvar med nasjonale politiske ambisjoner. Spesielt veksten i antall norske studenter i Australia i en periode provoserte mange til å spørre hvorfor Norge skal tilføre australsk høyere utdanning såpass store midler i form av skolepengestøtte for norske studenter når landene ellers har minimalt samkvem utenrikspolitisk og handelsmessig. Et annet trekk som peker i samme retning, er at utdanningspolitikk i stadig større grad inngår i internasjonal politikk innenfor de fleste sektorer. Enten det gjelder arbeidsmarkedspolitikk, helsepolitikk, utviklings- og bistandspolitikk, innvandringspolitikk eller handelspolitikk, legges det politiske føringer og forventninger på internasjonaliseringen av utdanning. Blant arbeidslivets organisasjoner og ulike bedrifter har det de siste årene vært ført en diskusjon om studentmobilitet og arbeidslivets behov for arbeidskraft med internasjonal orientering og erfaring.¹

1. Se for eksempel www.kunnskapsdugnaden.no, som var et samarbeidsprosjekt mellom Tekna, LO og NHO.

Studentmobilitet er en viktig del av internasjonaliseringen i universitets- og høyskolesektoren, men langt fra den eneste. Erfaring viser at effekten øker når flere former for internasjonalisering virker sammen. Fagpersonalets aktive medvirkning, strukturelle tilpasninger som muliggjør og oppmuntrer til faglig samvirke mellom studenter over landegrensene, deltakelse i internasjonale fellesprosjekter, fellesgrader eller -programmer, lærerutveksling og sammenknytting av forsknings- og utdanningssamarbeid er alle viktige bidrag til å internasjonalisere utdanningen.

Ikke minst er det økende erkjennelse av at internasjonalisering hjemme – det å gjøre studiemiljøet internasjonalt innrettet ved egen institusjon – er sentralt. For å realisere kvalitetseffekten av internasjonalisering er det ikke nok å henvende seg til spesielt interesserte.

Hva som anses som vellykket internasjonalisering, avhenger av målene. Det som er lettest å måle, er som nevnt studentmobilitet. Det er derfor også det som forfølges i styringssammenheng. Et sentralt mål i samband med Kvalitetsreformen er at alle studenter som ønsker det, skal kunne ta et studieopphold i utlandet som del av sin norske grad uten tap av tid. Generelt er det et mål å styrke utvekslingen begge veier.

17.1.2 Internasjonalisering som element i Kvalitetsreformen

I Kvalitetsreformen trekkes internasjonalisering fram som et nødvendig utviklingsområde i institusjonenes og sektorens kvalitetsarbeid. I St.meld. nr. 27 (2000–2001) *Gjør din plikt – Krev din rett: Kvalitetsreform av høyere utdanning* heter det:

Det skjer en omfattende utveksling av kunnskap på tvers av landegrensene. Vårt mål må være at vi skal være en fullverdig deltaker i dette. Internasjonal utveksling og utvikling av kompetanse er viktig i utviklingen av kvaliteten i utdanningssystemet.

Det er flere årsaker til at denne tenkningen har fått gjennomslag. Av interne faktorer kan nevnes for eksempel utviklingen av institusjonenes internasjonale forbindelser, sterkere forankring i internasjonale fagmiljøer, blant annet gjennom et økende antall fagpersoner med faglig erfaring fra utlandet, tilgangen på språklig kompetanse til å tilby utdanning på engelsk, stadig mer pensumlitteratur på engelsk og en eksplosjonsartet økning i tilgangen til digitale kommunikasjonsmidler.

Av eksterne faktorer er det naturlig å peke på den felles europeiske utviklingen mot større har-

monisering av utdanningssystemene gjennom Bologna-prosessen, jf. kapittel 4.7. Dessuten har internasjonale mobilitets- og forskningsprogrammer, særlig gjennom EU, vært av betydning. Det samme gjelder Nord-Sør-virksomheten, som har brakt norske miljøer i kontakt med fagfeller i nye områder. Videre kan internasjonalisering av høyere utdanning sies å ha etablert seg som en spesialisert profesjon med internasjonale faglige nettverk i løpet av 1990-årene, med tilsvarende forventninger til profesjonalisering ved institusjoner i Norge, særlig universitetene.

Delrapport 8 under evalueringen av Kvalitetsreformen, som ble levert i slutten av 2006, ser på ambisjonene for internasjonalisering som lå i reformen.² Konklusjonen er at effektene er begrensede i forhold til forventningene. Rapporten drøfter i hvilken grad institusjonene har skiftet fokus over til «ny internasjonalisering», som innebærer en innordning av individuelle og rollespesifikke interesser under institusjonenes overordnede strategiske tiltak. Den finner at Kvalitetsreformen i liten grad har oppnådd en slik nyorientering. Metoden er en spørreundersøkelse blant ansatte ved institusjonene. Det framgår nokså klart at det nære samvirket som forutsettes mellom forskningssamarbeid og internasjonalisering av utdanning, ikke er særlig utviklet, og at spesielt faglig tilsatte i begrenset grad ser nytten av en slik kobling.

Internasjonalisering er også blitt en del av finansieringssystemet, der institusjonene får til sammen omtrent 4,8 millioner kroner årlig i mobilitetstilskudd og omtrent 2,6 millioner til ulike tilretteleggingstiltak. Dette framstår som en ganske beskjeden innsats tatt i betraktning beløpene som rettes inn mot studiefinansieringen på feltet. Tanken om at budsjettstrukturen skulle motivere norske UH-institusjoner til å øke tallet på utenlandske studenter som kompensasjon for at norske studenter tilbringer et semester i utlandet, synes ikke å ha gitt de resultatene som var forutsatt. Balansen mellom inn- og utreisende er fortsatt svært ujevn, særlig ved små institusjoner.

Et synlig tiltak i forbindelse med Kvalitetsreformen var opprettelsen av SIU – Senter for internasjonalisering av høyere utdanning. Begrunnelsen var behovet for et koordinerende og rådgivende kompetanseorgan. SIU ble opprettet ved omdannelse av det eksisterende Senter for internasjonalt universitets- og høyskolesamarbeid, som var et organ under Universitets- og høgskolerådet. Både

2. Tor Halvorsen og Reidun Faye, *Internasjonalisering*, Delrapport 8, Evaluering av Kvalitetsreformen (Oslo: Norges forskningsråd, 2006).

i kraft av den betydelige kompetansen som allerede var til stede og de nye forventningene og oppgavene det ble møtt med, var senteret helt fra starten et sentralt ledd i oppfølgingen av de økte ambisjonene på internasjonaliseringfeltet.

17.1.3 Utenlandske studenter i Norge

Det har alltid vært en utfordring å trekke utenlandske studenter i særlig antall til Norge. Fra først av var ambisjonene små og mye knyttet til kulturutbytte, som f. eks. studier i norsk språk og litteratur eller ved Den internasjonale sommerskolen ved Universitetet i Oslo. Først fram mot årtusenskiftet kan det sies at ambisjonene våknet om å tilby studier som var faglig attraktive og språklig tilgjengelige for studenter hvor som helst fra. Kvalitetsreformen formaliserte dette arbeidet, og det ble fastslått som en del av institusjonenes mandat å opprette studietilbud på engelsk. Samtidig er den tidligere bestemmelsen om at undervisningen til vanlig skal gis på norsk, fjernet. Det anses dermed som akseptert at også norske studenter kan bli nødt til å følge undervisning på engelsk ved et norsk lærested.

Denne utviklingen har ført til bekymring for at norsk skal tape terreng overfor engelsk som fagspråk, og Språkrådet advarte i sin utredning *Norsk i hundre: Norsk som nasjonalspråk i globaliseringsens tidsalder* (2005) mot en ukritisk innføring av engelsk som undervisningsspråk. Engelskspråklige tilbud er imidlertid en forutsetning for å tiltrekke seg utenlandske partnerinstitusjoner, som igjen er nødvendige for å skaffe plass til alle studentene ved de norske institusjonene som ønsker å ta et delstudium i utlandet. De aller fleste institusjonene tilbyr nå derfor kurs på engelsk, og mange har lange lister og fulle gradsstudier. SIU har utarbeidet en oversikt over alle tilbud på engelsk og publisert den både i trykt form og på nettet. Ifølge senterets nettsider finnes det nå over 180 engelskspråklige masterprogrammer og et omfattende kurstilbud på bachelornivå.

Nå det samtidig ikke kreves studieavgift for å studere i Norge, burde dette gjøre norske studie-plasser etterspurte. Slik er det bare delvis blitt; Norge ligger for eksempel klart etter Danmark og Sverige med hensyn til innreisende studenter.

Noen institusjoner har imidlertid klart å tiltrekke seg mange utenlandske studenter. Eksempler er Universitetet for miljø- og biovitenskap (UMB), der det er mange studenter fra utviklingsland, og Høgskolen i Narvik, der det spesielt er mange studenter fra Russland og Kina.

17.2 Utvalgets vurderinger

Målet om økt studentmobilitet har vært omfavnet som ambisjon for lærestedene, men det er lite debatt om hva den skal tjene til. Ofte brukes antall internasjonale samarbeidsavtaler som mål for internasjonalisering, men de er bare nyttige i sammenheng med en mer overordnet hensikt. Det kan tenkes mange slike mål og begrunnelser for internasjonalisering av høyere utdanning – styrking av fremmedspråkkompetanse, fredsskapende kontakter som skal hindre konflikter og øke samhandlingen i framtiden, utdanning av bedre fagfolk enn våre læresteder klarer å produsere alene, rasjonalisering av norsk UH-sektor ved å sløyfe fagfelt som kan dekkes i utlandet osv. Med andre ord kan midlene kanskje i større grad begrunnes i prioriterte overordnede mål.

Internasjonalisering er vektlagt som et viktig aspekt i undervisnings- og forskningsvirksomheten ved universiteter og høyskoler, og som en nødvendig forutsetning for kvalitet. Det kan likevel reises flere spørsmål om hva som bør være Norges strategi på området. For eksempel:

- Hvordan skal vi fordele innsats og ressurser mellom delstudenter, som involverer institusjonene i internasjonale partnerskap, og gradsstudenter, som reiser ut på egen hånd og får langt grundigere internasjonal bakgrunn?
- Hvilke avveininger bør gjøres i forhold til de betydelige summene som brukes på studie-støtte til norske studenter i utlandet kontra bevilgninger til sektoren i Norge?
- Skal internasjonaliseringen styres etter nasjonale prioriteringer, eller skal studentene selv kunne velge ut fra egne interesser? Dersom nasjonale interesser skal være styrende, hvordan skal de settes ut i livet? Skal det bygges på nasjonale avtaler med enkeltland? Skal finansieringen av studier i utlandet øremerkes for bestemte land, fagområder osv.?
- Bør det stimuleres til at flere norske studenter velger å studere ved prestisjetunge universiteter, først og fremst i USA og Storbritannia?
- Skal det utvikles flere engelskspråklige mastergradstilbud i Norge, eventuelt også gis flere tilbud til utenlandske studenter i norsk språk og kultur?

Norge har under skiftende regjeringer vært en av de mest aktive deltakerne i Bologna-prosessen. Den europeiske samordningen av høyere utdanning har derfor vært en drivkraft i utviklingen av norsk høyere utdanning. Samtidig representerer mange av tendensene i den internasjonale utviklin-

gen utfordringer til sentrale trekk ved det norske høyere utdanningssystemet.

Stortingsmeldingen om internasjonalisering av utdanning som Kunnskapsdepartementet har varslet at kommer høsten 2008, har et bredt mandat som også inkluderer videregående opplæring og fagskoler. Det legges med andre ord vekt på å se utdanningssystemet som en helhet også på dette området, og meldingen vil gå gjennom hele det internasjonale virkefeltet for å vurdere både vektleggingen av de ulike elementene i internasjonaliseringen, samsvar mellom nasjonale mål og virkemidler og effektiviteten i arbeidet som gjøres. Ett av utgangspunktene er en mulig sterkere målretting av ressursbruken. Utvalget mener det er viktig at denne meldingen inkluderer flere sider ved internasjonalisering enn bare studentmobilitet, og at det blir rettet oppmerksomhet mot hele internasjonaliseringsfeltet, inkludert internasjonalisering som kvalitetsfremmende faktor for institusjonene og for utdanningssystemet som helhet.

Gitt at myndighetene ønsker målrettet styring av mobilitet og andre typer partnerskap i høyere utdanning, blir spørsmålet hvordan det skal gjennomføres. Institusjonene har stor autonomi også på dette området. Myndighetene kan på sin side formulere nasjonale mål for omfanget av internasjonalisering og for hvilke retninger og hvilke former den bør ta. Spørsmålet er for det første om målet om økt grad av internasjonalisering må støttes opp med sterkere økonomiske insentiver, i budsjettssystemet eller på annen måte. For det andre kreves det klare mål hvis det er ønskelig å styre utviklingen i bestemte retninger.

Selv om studentene velger fritt, er delstudenter i noen grad prisgitt institusjonenes strategier, prioritering og samarbeidsavtaler. De områdene institusjonene prioriterer, vil også få flest delstudenter. Til nå har det ikke ligget en egentlig nasjonal politikk til grunn for fordelingen av norske studenter i utlandet mellom aktuelle studieland, bortsett fra at studier i ikke-engelsktalende land stimuleres med egne midler til språkkurs forut for selve studiet. En eventuell større grad av målretting må skje gjennom en nasjonal politisk prosess, og vil kunne være omstridt i forhold til institusjonell autonomi og akademisk frihet.

I den sammenheng er svakt statistikkgrunnlag et problem. Dette bør derfor bedres. Herunder er det ønskelig med en bedre nasjonal oversikt over bilaterale samarbeidsavtaler ved institusjonene og hva de omfatter. Behovet for statistiske data må veies opp mot den samlede rapporteringsbyrden ved institusjonene. SIU er det organet som best kan ta ansvaret for å koordinere arbeidet med

bedre sektoroversikt. Det sammenfaller godt med ambisjonene som lå til grunn for opprettelsen av senteret som et informasjons- og kompetanseorgan for internasjonalisering. SIUs rolle som koordinator og gjennomfører i sektoren bør derfor utvikles videre.

Blant annet evalueringen av Kvalitetsreformen viser at sammenhengen mellom internasjonalisering av utdanning og forskning er svak. Det er fortsatt i for stor grad slik at studenter, fagpersonale og institusjonsledelse har forskjellig agenda. For fagpersonalet viser det seg blant annet i liten tro på nytten av studentmobilitet og liten vilje til å knytte studentmobilitet til forskningssamarbeid, f. eks. forskerutveksling. Denne splittelsen svekker internasjonaliseringen ved institusjonen som helhet.

Mange av utfordringene i internasjonaliseringsarbeidet rammer de små institusjonene sterkere enn de store. Små høyskoler vil trenge støtte både i form av kompetanse, finansiering av framstøt og partnersøk og koordinerte fellesprogrammer overfor utlandet for å lykkes. Utvalget viser til sitt forslag til institusjonsstruktur i kapittel 6 og mener at større institusjoner, eller institusjoner som samarbeider tett og forpliktende, vil være bedre rustet til å møte utfordringene på internasjonaliseringsområdet enn mindre institusjoner og studiesteder som står alene.

Dersom det skal være et mål for internasjonaliseringen å understøtte norske utenrikspolitiske tiltak, vil det kreves handlekraft på nasjonalt nivå. På den annen side har universitetene og høyskolene stor autonomi innenfor sine primæroppgaver. For at sektoren skal medvirke i slike nasjonale satsinger, må det derfor antakelig stilles ressurser til disposisjon som gjør det mulig og lønnsomt for institusjonene. Det som er fornuftig fra et utenrikspolitisk synspunkt, er ikke nødvendigvis rasjonelt for det enkelte lærested, spesielt ikke innenfor et insentivstyrt system.

Foreløpig er det lite av internasjonaliseringen som foregår med utgangspunkt i nasjonale geografiske eller tematiske satsinger, og der det skjer, er det stort sett fordi det stilles egne midler til disposisjon. Innenfor EU/EØS finnes det et antall programmer der det gis støtte til utdanningssamarbeid. På Nord-Sør-feltet danner samvirket mellom kvoteordningen, som gir støtte til studenter fra Sør, og samarbeidsprogrammer finansiert over utviklingsbudsjettet grunnlag for betydelig virksomhet. Også i nordområdene ser det ut til at virksomheten i stor grad styres av programsatsinger som gir støtte til institusjonenes samarbeidsframstøt. Derimot er det ikke noe som tyder på at det nasjonale ønsket om satsing på India og Kina vil gi seg

utslag i nye tiltak fra institusjonene, siden det ikke finnes vesentlige midler til å finansiere verken grunnlagsarbeid eller drift. Arbeidet med en strategi for økt samarbeid med Nord-Amerika har vist at selv om det foregår betydelig samarbeid på institusjonenes egen kjøp og ut fra deres egne strategier, vil nye tiltak i samsvar med en nasjonal målsetting neppe være mulige å få til før det er stilt til disposisjon økonomiske ressurser for formålet.

Internasjonalisering kan når den lykkes fungere som en helhetlig mekanisme for at institusjoner, fagmiljøer og studenter kan få sterkere internasjonale impulser og en sterkere internasjonal orientering. Utvalget ser dette som viktig for å fremme kvalitet og konkurransekraft.

17.3 Utvalgets forslag

Utvalget mener at internasjonalisering er et viktig område for norsk høyere utdanning og at dette feltet må gis stor oppmerksomhet framover.

Utvalget foreslår at:

- Kvalitetsreformens vekt på institusjonene som bærere av internasjonaliseringen videreføres og holdes fast ved. Det er primært gjennom dem at nasjonale strategiske valg kan gjennomføres. Det bør vurderes å styrke bevilgningene til internasjonalisering, enten gjennom å heve satsene i den resultatbaserte undervisningsfinansieringen eller ved egne, øremerkede tilskudd, eller å legge til rette for og stimulere til internasjonalisering på andre måter. Nasjonale satsinger må følges opp med midler til nødvendige tiltak ved institusjonene.

- Det settes i gang tiltak for å bedre statistikkgrunnlaget innenfor internasjonaliseringsfeltet og at Senter for internasjonalisering av høyere utdanning (SIU) gis et ansvar for dette. Det gjelder for alt fra detaljert statistikk om studenter og deres bakgrunn og valg til bedre nasjonal oversikt over bilaterale samarbeidsavtaler ved institusjonene og hva de omfatter.
- Institusjonene må arbeide for at avtaler med partnerinstitusjoner blir mer enn en mekanisme for studentmobilitet, slik at de gir grunnlag for institusjonelt partnerskap på et bredere plan. Dette må forankres i institusjonenes strategier og markeres ved institusjonell prioritering og tilgang til ressurser samt synlig engasjement fra ledelsen.

Med basis i disse anbefalingene ser utvalget fram til stortingsmeldingen om internasjonalisering av utdanning som er varslet høsten 2008. Fordi det kan se ut som om økningen i antall delstudenter i utlandet har stagnert, oppfordrer utvalget til at Kunnskapsdepartementet bruker anledningen til å vurdere utviklingen på dette området spesielt nøye. Hvis det er ønskelig med flere delstudenter, må det sannsynligvis brukes nye virkemidler for å få til en vesentlig økning. Det vil også være viktig å vurdere tiltak for å øke antall utenlandske studenter i Norge.

Utvalget mener som tidligere omtalt at forslaget til ny institusjonsstruktur vil gi bedre forutsetninger for internasjonalisering ved institusjonene. Sterkere og større fagmiljøer sammen med mer slagkraftige institusjoner medfører samlet sett at flere ressurser og mer kompetanse kan rettes inn mot internasjonalt samarbeid på alle plan.

Kapittel 18

Etniske minoriteters deltakelse i høyere utdanning

18.1 Innledning

Selv om Norge i mange hundre år har hatt innvandring fra andre land i Europa og også hatt etniske minoriteter som samer, kvener og sigøynere, var det norske samfunnet lenge mer homogent enn i de fleste andre europeiske land. Innvandringen fra land utenfor Europa fra slutten av 1960-tallet til i dag har gjort samfunnet stadig mer flerkulturelt. De nye minoritetsetniske gruppene fylte etter hvert stillinger i arbeidsmarkedet som andre ikke ville ha – med dårligere lønn og svakere arbeidsvilkår. Kvinnene deltok mindre i arbeidslivet. Slik ble klasse, etnisitet og kjønn i den første tiden vevd sammen og skapte en fare for at de etniske minoritetene skulle bli varig segregert i nedre del av den sosiale lagdelingen.

Den økte innvandringen har naturligvis også betydd utfordringer for utdanningssystemet, inkludert høyere utdanning. Utfordringen har vært at høyere utdanning bør representere det samme for etniske minoriteter som for den etniske majoriteten – for den enkelte et middel til sosial mobilitet, til å realisere sine evner og talenter og for nasjonen et middel til å ta i bruk hele befolkningens ressurser. Den økende rekrutteringen fra etniske minoriteter de siste årene viser at det er mulig å møte denne utfordringen.

18.1.1 Tidligere utredninger

I NOU 2000:14 fokuserte Mjøs-utvalget på at innvandrernes ressurser og kompetanse skulle utnyttes bedre. Det ønsket mer forskning rundt situasjonen for innvandrerne i samfunnet, og spesielt de forholdene som er avgjørende for ungdommens valg av utdanning. En styrking av informasjons- og rådgivningstjenesten i videregående opplæring og høyere utdanning, bruk av rollemodeller og informanter med innvandrerbakgrunn, i tillegg til å få med seg innvandrerorganisasjonene i rekrutteringsarbeidet ble sett på som viktig. Videre var utvalget opptatt av at det flerkulturelle Norge skulle få innvirkning på utdanningsinstitusjonene, i form av bevissthet rundt studiemiljø, undervis-

ning og tilrettelegging for studenter med innvandrerbakgrunn. Den enkelte institusjon skulle ha det sentrale ansvaret for å tilpasse utdanningstilbudet til det flerkulturelle samfunnet, mens myndighetene skulle ha det overordnede ansvaret.

Utvalgets forslag:¹

- Informasjons- og veiledningstjenesten i videregående opplæring og i høyere utdanning overfor minoritetsgruppene bør styrkes.
- Det bør vurderes å sette i verk målrettede tiltak for å rekruttere studenter med landbakgrunn som er mest underrepresentert i høyere utdanning.
- Det bør satses mer på forskning rundt situasjonen for innvandrerne i samfunnet, og spesielt med henblikk på de forholdene som er avgjørende for ungdommens valg av utdanning.
- Egne opptaksordninger for innvandrere på fagutdanninger med bred kontaktflate mot denne delen av befolkningen bør videreføres og utvides.
- Det bør settes i verk frivillige språkopplærings-tilbud ved utdanningsinstitusjoner der det er behov. Det kan for eksempel være studieforberedende kurs, med vekt på undervisning og veiledning i norsk som fagspråk.
- Den enkelte institusjon i høyere utdanning bør etablere egne handlingsprogrammer som kan møte den utfordringen som studenter med en annen kulturbakgrunn representerer.
- Det bør utvikles ordninger for yrkesprøving og godkjenning av tidligere ervervet kompetanse/utdanning.
- Tilgangen på informasjon om prosessen rundt godkjenning av tidligere ervervet kompetanse bør bli bedre.
- Ventetiden for behandling av søknad om godkjenning av tidligere ervervet kompetanse bør kortes ned.

I St.meld. nr. 27 (2000–2001) *Gjør din plikt – krev din rett: Kvalitetsreform av høyere utdanning* ble minoritetsgruppene omtalt slik:

1. NOU 2000:14 s. 427.

Regjeringen vil arbeide for å øke rekrutteringen fra minoritetsgrupper til høyere utdanning generelt, og særlig til yrker der dette vurderes som spesielt viktig. Det vesentlige av dette arbeidet må gjøres i videregående skole.

De fleste av disse forslagene er fulgt opp. I Kunnskapsdepartementets strategiplan for språklige minoriteter, *Likeverdig opplæring i praksis!*, er flere av forslagene nevnt som tiltak. Videre har de høyere utdanningsinstitusjonene blitt oppfordret i St.prp. nr. 1 til å fokusere spesielt på rekruttering av studenter med innvandrerbakgrunn, og særlig til lærerutdanning.

18.2 Situasjonen i dag

I 2007 var det 415 000 innvandrere i Norge; det vil si 8,9 % av befolkningen.² I 2000 var antallet innvandrere i aldersgruppen mellom 19 og 24 år 27 000, og i 2005 hadde antallet i denne gruppen steget til nesten 35 000. Ikke-vestlige innvandrere sto for hele økningen, mens tallet på vestlige innvandrere gikk ned.³ Denne utviklingen avspeiles også i høyere utdanning. Fra 2000 til 2005 økte antallet studenter med innvandrerbakgrunn i alderen 19 til 24 år fra 4000 til 7000 – fra 4 % til nærmere 7 %. De aller fleste av disse studentene – 6000 – hadde ikke-vestlig bakgrunn.⁴ Studenter med ikke-vestlig landbakgrunn er ofte svært motivert, og flere av dem starter høyere utdanning rett etter videregående opplæring enn det majoritetsungdom gjør.⁵

Ikke-vestlige førstegenerasjonsinnvandrere tar fremdeles høyere utdanning i mindre grad enn resten av befolkningen, mens ikke-vestlige etterkommere (de som er født i Norge med to utenlandske foreldre) i dag studerer minst like ofte som unge med norsk etnisk bakgrunn. Nær 18 % av alle ikke-vestlige førstegenerasjonsinnvandrere mellom 19 og 24 år tok per 01.10.05 høyere utdanning, mens 32,4 % av alle ikke-vestlige etterkommere i samme alder tok høyere utdanning – mot nær 31 % i hele befolkningen. At førstegenerasjonsinnvandrere henger etter, kan skyldes at noen med man-

glende skolegang fra hjemlandet befinner seg i grunnskole eller i videregående opplæring. I eldre studentkull er førstegenerasjonsinnvandrere bedre representert enn blant de yngre studentene.⁶

Det økende antallet minoritetsetniske studenter må ses på bakgrunnen av at flere også tar videregående opplæring. Mens 60 % av førstegenerasjonsinnvandrere med ikke-vestlig bakgrunn i alderen 16–18 år var i videregående opplæring i 1994, hadde andelen steget til 71 % i 2003. Økningen har vært enda større blant etterkommere med ikke-vestlig bakgrunn – fra 74 % i 1994 til vel 88 % i 2003. Tilsvarende tall for dem uten innvandrerbakgrunn var henholdsvis 90 % og 92 %.⁷ Den viktigste grunnen til at færre minoritetsetniske unge er i videregående opplæring, er forsinkelser i utdanningsløpet. Mange vil trolig fullføre grunnskolen og begynne i videregående opplæring senere. Andelen som ikke går direkte over i videregående opplæring, er rundt 10 % blant innvandrerne, mens den er rundt 3–4 % for andre. Disse tallene har holdt seg forholdsvis uendret i perioden 1994–2003.⁸

Mange av de ikke-vestlige innvandrerne har imidlertid svært stort frafall i videregående opplæring. Ifølge nettsidene til Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDI) fullførte bare 55 % av elevene med ikke-vestlig bakgrunn videregående opplæring i 2002. Forskjellen mellom majoritetspråklige og minoritetspråklige elever i gjennomføring av videregående opplæring henger sammen med at de minoritetspråklige oftere har foreldre med lavere utdanning enn majoritetselvene, og at de minoritetspråklige oftere har lavere karakterer fra grunnskolen. Ikke-vestlige minoritetspråklige elever, både etterkommere og førstegenerasjonsinnvandrere, har ikke lavere gjennomføring enn majoritetspråklige elever der begge grupper har like karakterer fra ungdomsskolen og like høyt utdannede foreldre.⁹ For å redusere frafallet i videregående opplæring, har IMDI utlyst 30 minoritetsrådgiverstillinger med tilsetning for tre år. I 2008 blir disse stasjonert ved videregående skoler i åtte fylker for bl.a. å bidra til at flere minoritetselever fullfører videregående opplæring. Unge med minoritetsbakgrunn som klarer å fullføre videregå-

2. Innvandrerbefolkningen er en gruppebetegnelse for førstegenerasjonsinnvandrere og etterkommere. Etterkommere er de som er født i Norge med to utenlandske foreldre.

3. Ikke-vestlige innvandrere har bakgrunn fra Afrika, Asia med Tyrkia, Sør- og Mellom-Amerika og Øst-Europa.

4. Kristin Henriksen, «– Bak apotekdisken, ikke foran tavla», *Samfunnsspeilet* nr. 4 (Oslo: Statistisk sentralbyrå, 2006), s. 61.

5. Liv Anne Støren, «Ungdom med innvandrerbakgrunn i norsk utdanning – ser vi en fremtidig suksesshistorie?», *Utdanning 2005 – deltakelse og kompetanse*, Statistiske analyser nr. 74 (Oslo: Statistisk sentralbyrå, 2005), s. 89.

6. Henriksen s. 62.

7. Støren (2005) s. 73.

8. Støren (2005) s. 74.

9. Karen N. Byrthagen, Torberg Falch og Bjarne Strøm, *Frafall i videregående opplæring: Betydning av grunnskolekarakterer, studieretning og fylke*, SØF-rapport nr. 08/06 (Trondheim: Senter for økonomisk forskning, 2006).

ende opplæring, har gode sjanser til å lykkes i høyere utdanning.¹⁰

18.2.1 Rekruttering av minoritetsstudenter til høyere utdanning

Flere høyere utdanningsinstitusjoner arbeider med å rekruttere minoritetsstudenter.¹¹ Særlig Universitetet i Oslo og Høgskolen i Oslo har i flere år arbeidet spesielt med rekruttering og oppfølging av minoritetsstudentene. Politihøgskolen har også engasjert seg i den senere tiden.

Universitetet i Oslo opprettet i 2003 et fireårig prosjekt, MiFA (Minoriteter i Fokus i Akademia), som retter fokuset mot studenter med minoritetsbakgrunn. I MiFA jobbes det for å øke antallet studenter med minoritetsbakgrunn, legge til rette for et flerkulturelt studiemiljø, opprette et studietilbud med fokus på flerkulturelle forhold i Norge og å få flere minoritetsstudenter ut i arbeidslivet.¹² MiFA har samarbeidet med videregående skoler i Oslo og Drammen og ett voksenopplæringscenter i Oslo-området for å drive motivasjons- og rekrutteringsaktiviteter ved disse prosjektskolene. Erfarne masterstudenter tilknyttet prosjektet har vært rollemodeller for elevene. MiFA-prosjektet har knyttet til seg lærlinger blant elevene i MiFA-valgfaget, som er et tilbud for dem som ønsker å jobbe med problemstillinger knyttet til temaene minoritet og høyere utdanning og minoritets-/majoritetsspørsmål. Valgfaget har som mål å bidra til å øke deltakelsen av ulike etniske minoriteter i høyere utdanning. UiO kuttet imidlertid støtten til MiFA-prosjektet høsten 2007 av økonomiske årsaker.

Høgskolen i Oslo begynte i 1999 å prøve ut rekrutteringsmetoder gjennom kommunikasjon rettet mot pakistanske miljøer som en del av sitt rekrutteringsarbeid. I 2003 ble det toårige prosjektet Minoriteter i Profesjonsutdanning (MiP) opprettet med én stilling og finansiert av departementet. Prosjektet hadde også erfaringsspredning som oppgave, og derfor ble nettbladet MaiA – Mangfold i Akademia startet i 2004. MaiA kommer ut fire ganger i året og har ca. 460 abonnenter over hele landet. Ansatte ved høyskolen holder foredrag i ulike sammenhenger for å spre kunnskap om høyskolens tilbud.¹³

10. Silje Noack Fekjær, «Nye forskjeller – nye forklaringer? Etniske ulikheter i utdanningsvalg», Avhandling for ph.d.-graden, Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, Det samfunnsvitenskapelige fakultet (Universitetet i Oslo, 2007), s. 48.

11. Minoritetsstudenter er her definert som studenter født i et land utenfor Norden, eller studenter med foreldre født i tilsvarende land.

12. For mer informasjon se <http://www.mifa.uio.no/>.

Høgskolen i Oslo driver også praktisk rekrutteringsarbeid gjennom oppsøkende virksomhet overfor utvalgte minoritetsmiljøer og gjennom nettverk og kontakt med innvandrersammenslutninger/studentforeninger. Tyrkiske miljøer er for tiden prioritert. Høgskolen har også formidlet et stipend fra et privat legat til ti minoritetsstudenter som kan bli gode rollemodeller for minoritetsungdom. Ellers arbeides det med å få hensynet til minoritetsstudenter inn i de ordinære studenttiltakene, som f.eks. Karrieresenteret. Studentambasadorer med minoritetsbakgrunn inngår nå i det ordinære studentkorpset ved HiO som drar på skolebesøk og står på stands på utdanningsmesser osv.

Politihøgskolen (PHS) har 3 % studenter med ikke-vestlig bakgrunn, og høyskolens prioriterte målsetting er at politistyrken skal avspeile den flerkulturelle sammensetningen i det norske samfunnet. Prosjektet «Rekruttere og beholde» er et samarbeidsprosjekt mellom Politidirektoratet og PHS. 20 polititjenestemenn/-kvinner med minoritetsbakgrunn skal veilede ungdom med tilsvarende bakgrunn som ønsker å søke PHS. Prosjektet «Ut i felten» er et pilotprosjekt ved PHS hvor praksisansvarlige og lokale medarbeidere ved Manglerud politistasjon i Oslo, Trondheim sentrumsstasjon og Bergen sentrumsstasjon veileder lokale minoritetsungdommer med interesse for politiyrket. PHS har også opprettet en egen flerkulturell e-postadresse. Minoritetsungdom som PHS får kontakt med gjennom oppsøkende virksomhet eller på e-post, inviteres til å besøke høyskolen.

18.2.2 Hvilke etniske minoritetsgrupper tar høyere utdanning?

Begrepet «etniske minoriteter» skjuler at det er store forskjeller mellom ulike etniske minoriteter – også når det gjelder høyere utdanning. Få etniske minoriteter har lang nok botid i Norge til at et større antall etterkommere har nådd aldersgruppen 19 til 24 år. Unntaket er de med pakistansk, vietnamesisk, tyrkisk, indisk og polsk bakgrunn. For de fleste av disse er studietilbøyeligheten omtrent dobbelt så stor blant etterkommerne som blant førstegenerasjonsinnvandrerne. For eksempel befinner nær to av fire vietnamesiske etterkommere seg i høyere utdanning mot bare én av fire førstegenerasjonsinnvandrere fra Vietnam. Både etterkommerne (15 %) og førstegenerasjonsinnvandrerne (7 %) fra Tyrkia har imidlertid mye

13. For mer informasjon se <http://www.hio.no/prosjekter/maia>.

lavere studietilbøyelighet enn de fleste andre innvandrergruppene. Kvinner studerer oftere enn menn blant den ikke-vestlige innvandrerbefolkningen, slik det er i befolkningen ellers. For eksempel studerer kvinnelige etterkommere med tyrkisk bakgrunn dobbelt så ofte som mennene. Det gjelder også i en viss grad blant pakistanske etterkommere – hver tredje kvinne og bare hver fjerde mann.¹⁴

Sannsynligheten for at personer bosatt i Norge har oppnådd kort høyere utdanning ved 35 års alder, er størst for studenter med bakgrunn fra India, Kina, Norge, Vietnam, Sri Lanka, Filippinene, Iran, Pakistan, Tyrkia, Marokko og Thailand. Tilsvarende statistikk for lang høyere utdanning er Iran, Kina, Vietnam, Sri Lanka, India, Norge, Pakistan, Filippinene, Chile, Tyrkia og Marokko.¹⁵

18.2.3 Hvilke fagfelt studerer de etniske minoritetsgruppene?

De mest populære studiene blant studenter med ikke-vestlig landbakgrunn i 2006 var 1) naturvitenskapelige fag, håndverksfag og tekniske fag, 2) helse-, sosial- og idrettsfag og 3) økonomiske og administrative fag, jf. vedlegg 5. Apotekfag (farmasi, reseptarfag, apotekteknikk og andre apotekfag) er populære blant ikke-vestlige studenter, og de utgjorde 22 % (116 personer) i 2005 av den totale studentmassen. Apotekfagene er særlig populære blant vietnamesere. Også i tannhelsefagene er personer med ikke-vestlig bakgrunn overrepresenterte, og de utgjorde over 14 % av studentene i 2005. I de naturvitenskapelige og tekniske fagene som matematikk, statistikk, fysikk, kjemi og biologi hadde 8,4 % av alle studentene mellom 19 og 24 år ikke-vestlig bakgrunn i 2005. 5,3 % av alle de ikke-vestlige studentene studerte ett av de nevnte fagene, mens det for resten av befolkningen var 3,6 % av alle studentene.

Ingeniørstudiene skiller seg fra fagene nevnt over, ettersom det ikke er spesielt populært blant den ikke-vestlige befolkningen å bli ingeniør. Mens 5,7 % av alle studentene tok dette studiet i 2005, gjaldt det samme 4,7 % av de ikke-vestlige studentene. Bare 90 kvinner med ikke-vestlig bakgrunn, 15 av dem etterkommere, var blant de 5700 ingeniørstudentene. I 2005 studerte 2200 personer mellom 19 og 24 år medisin. Av disse hadde nær 8,3 % ikke-vestlig bakgrunn. «Tettheten» av ikke-vestlige studenter på medisinstudiene var 40 % høyere

enn gjennomsnittet for de andre fagene. Juridiske fag var i 2005 omtrent like populære blant dem med innvandrerbakgrunn som medisin; henholdsvis 3,2 % og 2,8 % av studentene med innvandrerbakgrunn valgte disse utdanningsveiene. Av alle jusstudentene utgjorde de ikke-vestlige studentene 5 %.¹⁶

Førskolelærerutdanningen utmerker seg når det gjelder å inkludere og støtte studenter med minoritetsbakgrunn, og har i flere år arbeidet for å gi alle studenter flerkulturell yrkeskompetanse. FoU-arbeid med fokus på det flerkulturelle feltet utføres løpende. Særlig førskolelærerutdanningen ved Høgskolen i Oslo har gått foran. Den har opprettet studietilbud for assistenter i barnehagen med minoritetsbakgrunn i nært samarbeid med bydeler i Oslo. «Arena for flerkulturell kompetanse» er et nettverk hvor praksisfeltet knyttes til utdanningen gjennom konkret samarbeid, og flere lærere bruker sin FoU-ressurs til et flerkulturelt fokus. Ved Dronning Mauds Minne Høgskole førte lav studiegjennomføring blant førskolelærerstudentene med flerkulturell bakgrunn til at høyskolen startet et veiledningsrettet deltidsstudium med ekstra oppfølging av disse studentene fra 2002. Det har bidratt til en firedobling av antall førskolelærerstudenter med flerkulturell bakgrunn på tre år. Den viktigste tilretteleggingen har vært å tilby studiet på deltid, da mange av studentene ønsker å jobbe ved siden av studiene. I tillegg har studentene fått tilbud om spesielt tilrettelagt eksamensform i alle fag. De har også fått tilbud om veiledning og ekstra oppfølging direkte etter ordinær undervisning.

Ni høyskoler samarbeider om å tilby en treårig bachelorutdanning for morsmåls lærere og tospråklige assistenter som har behov for å komplettere utdanningen sin for å få undervisningskompetanse i flere fag i grunnskolen. Studietilbudet er delvis nettbasert, og Høgskolen i Hedmark har koordineringsansvaret. Studiet er bygd opp slik at studentene med ett års supplerende studium kan få allmennlærerkompetanse. I 2005 var det ca. 350 som begynte på tilbudet, og høsten 2006 startet 338 studenter opp. De første studentene (21) fullførte og fikk lærervitnemål våren 2007, og det forventes at mange blir ferdige våren 2008.

Fra 2003 er det innført en stipendordning til minoritetsspråklige lærere for utdanning som gir formell kompetanse for undervisning i skolen. Stipendordningen er et ledd i den nasjonale strategiplanen for språklige minoriteter, «Likeverdig utdanning i praksis! 2004–2009». Stipendordning

14. Henriksen s. 62-63.

15. Fekjær s. 89.

16. Henriksen s. 63-65.

gen gjelder for lærere med et annet morsmål enn norsk, dansk, svensk, samisk, fransk, tysk, engelsk og spansk.

18.2.4 Andel studenter med ikke-vestlig landbakgrunn ved de høyere utdanningsinstitusjonene

Ifølge Statistisk sentralbyrå har universitetene 8 % studenter med ikke-vestlig landbakgrunn, de vitenskapelige høyskolene 4 % og de statlige høyskolene 6 % per 01.10.2006. Universitetet i Oslo har flest studenter med ikke-vestlig landbakgrunn, og disse utgjør 12 % av det totale studenttallet. Ved Høgskolen i Oslo utgjør ikke-vestlige studenter 14 % av det totale tallet. Se vedlegg 5 for mer informasjon.

De fleste institusjonene lager ikke statistikk over studenter med minoritetsbakgrunn, men ved Høgskolen i Oslo gjøres det.¹⁷ For studieåret 2006/2007 var andelen minoritetsstudenter vel 14 % på høyskolens bachelorstudier og 16 % på masterstudiene. Flesteparten av minoritetsstudentene som tar en mastergrad, går på masterstudiet i flerkulturell og internasjonal utdanning, men de finnes på alle masterstudiene. Antallet registrerte minoritetsstudenter ved bachelorstudiene har vært i underkant av 1000 de siste årene. I tillegg var det registrert 52 studenter ved masterstudiene og 118 studenter ved årsstudiene og videreutdanningene. 119 personer som tok enkeltfag til bachelorgraden for tospråklige faglærere, kom i tillegg.¹⁸ For mer informasjon se vedlegg 5.

Høgskolen i Oslo har også laget statistikk over hvordan karakterene for kullet fra høsten 2003, som skulle ha fullført bachelorstudiene våren 2006, fordeler seg mellom studenter med begge foreldre født utenfor Norden og med foreldre født i Norden.¹⁹ Flere studenter med foreldre fra utenfor Norden strøk, og gjennomsnittskarakteren for disse er D, mens det for studentene med foreldre fra Norden er C. 61 % av studentene med foreldre fra Norden fullførte studiet på normert tid (3 år), mens tilsvarende tall for de andre studentene var 44 %. Studenter med foreldre fra Norden fullfører også studiene oftere enn de andre, og andelen er henholdsvis 65 % og 46 %. Se vedlegg 5 for mer informasjon.

17. Tallene er basert på egenrapportering, og for studieåret 2006/07 var svarprosenten 93 ved HiO.

18. Ida Marie Andersen, «Flere minoritetsstudenter ved journalistutdanningen», *HiO-nytt*, (Høgskolen i Oslo, 2007).

19. Royne Skaarer-Kreutz og Ida Marie Andersen, *Forskjeller i karakterer og gjennomføring ved HiO*, Arbeidsnotat 06.03.07 (Høgskolen i Oslo, 2007).

18.2.5 Godkjenning og godskriving av høyere utdanning

Kunnskapsdepartementet nedsatte i 2006 et utvalg (Brautaset-utvalget) for å utrede problemstillinger knyttet til dagens system for godkjenning og godskriving av høyere utdanning i Norge. Utvalget leverte sin innstilling i januar 2007 og foreslår følgende:²⁰

- Opprettelse av et nasjonalt informasjonssenter for godkjenning av utdanning fra utlandet med et eget lett gjenkjennelig navn og eget domene på internett. Det skal legges til NOKUT (Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen).
- I saker om generell godkjenning skal NOKUT i godkjenningsbrevet gi mer utfyllende informasjon om utdanningen fra utlandet enn det som gjøres i dag, for å øke arbeidsgivers forståelse av hva utdanningen tilsvarer.
- Styrking av arbeidet med listen over kvalifikasjoner fra utlandet som tilfredsstiller kravene til generell studiekompetanse (GSU-listen), med navn på utdanning og eventuelle tilleggskrav. Listen foreslås å få en formell og tydelig status, og ressursene til arbeidet med vedlikehold og oppdatering av listen bør økes.
- Avklaring av ansvar for kapasitet og opplegg for norskopplæring for innvandrere som har, eller ønsker å ta, høyere utdanning.
- Opprettelse av en arbeidsgruppe for å gjennomgå Nasjonal database for godkjenning av utenlandsk høyere utdanning (NAG) slik at den kan fungere som et bedre redskap for forenkling og effektivisering av godkjenningsarbeidet.
- Kvalitetssikring av universitetenes og høyskolenes arbeid med godkjenningssaker ved at dette blir et kriterium som skal vurderes ved godkjenning av institusjonenes kvalitetssikringssystem. Departementet bør oppfordre dem til å følge Europarådets og UNESCOs rekommendasjoner om standarder og kriterier for arbeidet.

Forslagene fikk bred tilslutning i høringen våren 2007. Kunnskapsdepartementet vil følge opp med en gjennomgang av lov om universiteter og høyskoler vinteren 2007/2008, og arbeidet med revisjon/oppgradering av NAG-databasen startet høsten 2007. Styrkingen av arbeidet med GSU-listen vil bli satt i verk i løpet av 2008. Videre skal NOKUT gi mer utfyllende informasjon i de generelle godkjenningsbrevene og opprettelsen av

20. Rapporten kan lastes ned fra www.regjeringen.no.

informasjonssenteret for godkjenning av utenlandsk utdanning. I tillegg har Kunnskapsdepartementet utarbeidet en handlingsplan for godkjenning av utenlandsk høyere utdanning som ledd i Bologna-prosessen. Et viktig tiltak i planen var å ta opp godkjenning av utenlandsk utdanning på alle etatsstyringsmøtene med universitetene og høyskolene våren 2007.²¹

Brautaset-utvalget så ikke på godkjenning av kvalifikasjoner for de regulerte yrkene. På dette området viser det seg å være en del problemer for innvandrerne. Lang saksbehandlingstid er ett av dem.

18.2.6 Overgang fra høyere utdanning til arbeidsliv

NIFU foretok i 2002 en kandidatundersøkelse blant personer bosatt i Norge som var uteksaminert fra tre og et halvt til fem år tidligere, i Norge eller i utlandet, både personer med innvandrerbakgrunn (95 % var førstegenerasjonsinnvandrere og 5 % etterkommere) og etnisk norske. Denne viser at det er store forskjeller i risiko for arbeidsledighet mellom ikke-vestlige innvandrere og etnisk norske kandidater, slik det også er funnet i andre undersøkelser foretatt på ulike tidspunkter.²² Blant ikke-vestlige innvandrere var andelen som hadde opplevd arbeidsledighet et halvt år etter eksamen, over dobbelt så høy som blant etnisk norske, og det samme gjaldt dem som hadde opplevd arbeidsledighet i løpet av en periode på tre til fire år.²³ For eksempel var beregnet sannsynlighet for å være arbeidsledig i første fase etter eksamen for en mannlig ingeniør som var uteksaminert i en alder av 29 år i 1998, 8 % for en med etnisk norsk bakgrunn, mot 20 % for en med samme karakteristika som hadde ikke-vestlig bakgrunn.

Økt arbeidsledighet blant ikke-vestlige innvandrere kan skyldes en kombinasjon av færre relevante kontakter og et mindre utbygd nettverk, herunder trolig også dårligere kjennskap til det nor-

ske arbeidsmarkedet, og – for enkelte – svake norskkunnskaper, samt trolig også diskriminering i en eller annen form. De aller fleste nyutdannede med ikke-vestlig bakgrunn klarer seg imidlertid bra i det norske arbeidsmarkedet. Men det å starte karrieren med å oppleve arbeidsledighet får spesielt negative følger for kandidater med ikke-vestlig bakgrunn. Mye tyder på at det virker stigmatiserende for denne gruppen, mens det ikke gjør det for andre kandidater. Det er også mange flere av de ikke-vestlige innvandrerne enn av de etnisk norske og de vestlige innvandrerne som har en jobb de er overkvalifisert for.²⁴

18.3 Utvalgets vurderinger

Utvalget ser tre områder der den etniske balansen i høyere utdanning representerer en utfordring – rekrutteringen, gjennomføringen og overgangen fra høyere utdanning til arbeidsmarkedet.

Når det gjelder rekrutteringen av ikke-vestlige innvandrere, har den bedret seg de siste fem årene, særlig for etterkommere, der forskjellene mellom etniske minoriteter og etnisk norske synes å jevne seg ut. Derimot er studiehyppheten for førstegenerasjonsinnvandrere (18 % blant 19–24 åringer) fortsatt langt lavere enn i befolkningen som helhet (32 %), og unge menn fra ikke-vestlige minoriteter studerer vesentlig sjeldnere enn unge kvinner. Få unge fra etniske minoriteter studerer på områder der samfunnsmessige hensyn tilsier at det bør være større etnisk pluralisme. Her kan det være forskjeller mellom institusjonene, men områder der institusjonene bør sørge for at det er god rekruttering fra etniske minoriteter er blant annet lærerutdanning, politiutdanning, barnevernspedagog- og sosionomutdanning.

Universitetene og høyskolene har et ansvar for å bidra til at sammensetningen av studentmassen avspeiler at samfunnet er blitt mer flerkulturelt. De bør ha kontakt med representanter og organisasjoner for etniske minoriteter, studenter, deres foreldre og religiøse og sekulære ledere og utvikle strategier og tiltak for å få til en bredere rekruttering.

Når det gjelder gjennomføring av studiene, finnes det som nevnt ikke tilfredsstillende nasjonal statistikk for det. Statistikk fra Høgskolen i Oslo tyder på at studenter med minoritetsetnisk bakgrunn har større problemer med å gjennomføre studiene enn andre. De stryker oftere, og de bruker lengre tid på å gjennomføre studiet. Det eksisterende finansieringssystemet skaper dermed et

21. For flyktninger som ikke klarer å skaffe nok dokumentasjon for sin formelle høyere utdanning, er det laget en spesiell godkjenningsordning. For mer informasjon se <http://www.nokut.no/sw11099.asp>.

22. Liv Anne Støren, «Arbeidsledighet og overkvalifisering blant ikke-vestlige innvandrere med høy utdanning: Analyser av kandidatundersøkelsen 2002», NIFU skriftserie nr. 7/2004 (Oslo: Norsk institutt for studier av forskning og utdanning, 2004), s. 8-9, 17-19.

23. Liv Anne Støren, «Innvandrere med høyere utdanning – hvordan er deres møte med det norske arbeidsmarkedet?», i Jens B. Grøgaard og Liv Anne Støren (red.), *Kunnskaps-samfunnet tar form - Utdanningseksplasjon og arbeidsmarkedets struktur* (Oslo: Cappelen Akademisk forlag, 2006), s. 156-157.

24. Støren (2004) s. 10-12.

visst disinsentiv for å rekruttere studenter fra etniske minoriteter. Stort frafall fra studiene er en stor utfordring både for institusjonene og samfunnet. Samtidig er det viktig at etnisk minoritetsungdom greier å gjennomføre studiene og dermed blir rollemodeller for andre med samme bakgrunn, eventuelt også kunne engasjeres av institusjonene til motiveringsarbeid. Utvalget viser til at skjevheter i etnisk rekruttering i stor grad er sosialt betinget ved at minoritetsetnisk ungdom med foreldre med høy utdanning i hovedsak synes å søke høyere utdanning i samme utstrekning som norsk etnisk ungdom med foreldre som har det samme. Det tyder på at økt sosial mobilitet for innvandrere på lengre sikt også vil øke rekrutteringen av minoritetsetnisk ungdom til høyere utdanning. Det finnes imidlertid lite kunnskap om hva som gjør at studentene slutter og hvilke tiltak som kan motvirke dette, og utvalget understreker at universitetene og høyskolene bør skaffe seg kunnskaper om dette for å kunne iverksette gode tiltak som øker gjennomføringen.

Kunnskapsdepartementet bør bistå institusjonene ved å bestille årlig statistikk fra SSB over andel studenter med minoritetsbakgrunn ved hver utdanningsinstitusjon og ved det enkelte studieprogram. Departementet kan også gjennom Senter for profesjonsstudier (HiO) framskaffe data på institusjonsnivå samt aggregerte data for forskjeller og likheter i frafall, progresjon og karaktersnitt mellom majoritets- og minoritetsstudenter.

Utvalget viser til at flere universiteter i andre land, for eksempel University of York, England, og University Western Australia, har engasjert seg for at studieplaner, pensum og studieopplegg i større grad skal bidra til at deres institusjon skal bli mer inkluderende for ulike minoriteter. University of York har for eksempel arrangert konferansen *Curriculum Innovation for Diversity* om hvordan pensum kan bli mer inkluderende og tilbudt kurser og seminarer om temaer som *Working and Managing Diversity* som ledd i opplæring av personalet.²⁵

Når det gjelder overgangen fra høyere utdanning til arbeidsmarkedet, viser den refererte rapporten fra NIFU at personer med etnisk minoritetsbakgrunn er utsatt for klart større risiko for arbeidsledighet enn andre. Det skyldes sannsynligvis en blanding av svakere nettverk, mindre kjennskap til arbeidsmarkedet og for enkelte dårligere språkkunnskaper, samt diskriminering. Utvalget finner det svært uheldig at det selv i en situasjon med stor etterspørsel etter arbeidskraft, skal være vanskelig for ungdom som har satset på høy-

ere utdanning, å komme inn på arbeidsmarkedet. Når en har gjort det en trodde at samfunnet forventer og tatt høyere utdanning, kan det skape bitterhet og en følelse av å være ekskludert. For samfunnet betyr det et tap av ressurser når unge ikke får arbeid de er utdannet til og motivert for.

18.4 Utvalgets forslag

Utvalget mener at det trengs et mer aktivt engasjement både fra sentrale myndigheter og fra de høyere utdanningsinstitusjonene for å øke rekrutteringen, bedre gjennomføringen og lette overgangen fra utdanning til arbeid for etniske minoriteter.

Utvalget foreslår at:

- Departementet pålegger universitetene og høyskolene å utforme en plan for etnisk likestilling og integrering. Planen må beskrive hvilket kunnskapsgrunnlag institusjonen har når det gjelder rekruttering og gjennomføring av studiene og overgang til arbeidsmarkedet for etniske minoriteter, tiltak for forbedringer og evaluering av allerede eksisterende tiltak og bruk av minoritetsetniske studenter som rollemodeller og ambassadører. Planen må videre beskrive institusjonenes strategier og tiltak for at de selv skal rekruttere ansatte med minoritetsetnisk bakgrunn. Det må være knyttet et eget budsjett til planen.
- Departementet legger fram forslag om hvordan innvandrere med høyere utdanning fra andre land kan få supplert sin utdanning i Norge for å få godkjent denne som likeverdig med den tilsvarende norske utdanningen.
- Universitetene og høyskolene innfører kvoteringsordninger i opptaket til studier som leder til yrker der etnisk pluralisme er viktig, og der det er vanskelig å komme inn for etniske minoriteter.
- Universitetene og høyskolene foretar en gjennomgang av innholdet i læreplaner og materiell – særlig i samfunnsvitenskapelige og humanistiske emner – for å vurdere om studieplaner og litteratur avspeiler en etno- eller eurosentrisk dominans og om temaer knyttet til andre kulturer, er tilstrekkelig dekket.
- Kunnskapsdepartementet – eventuelt Universitets- og høyskolerådet – arrangerer årlige kontaktkonferanser mellom de høyere utdanningsinstitusjonene for å drøfte og utvikle tiltak på dette området.
- Departementet etablerer et stipendprogram for økt rekruttering av etniske minoriteter på fagfelt der det er svak rekruttering. Utvalget er

25. Se Maia nr. 3 2007: <http://www.hio.no/prosjekter/maia>.

- spesielt opptatt av at lærerutdanningen styrker rekrutteringen slik at minoritetsetnisk ungdom i større grad møter folk med samme etniske bakgrunn og får rollemodeller i utdanningssituasjonen. Stipendordningene for morsmåslærere til å kunne ta full utdanning bør bygges ut.
- Regjeringen setter i verk tiltak for at personer med minoritetsetnisk bakgrunn som tar høyere utdanning, kommer i arbeid i stedet for å måtte søke sosialhjelp. Det bør etableres et trainee-program i private og offentlige institusjoner, de høyere utdanningsinstitusjonene selv eller i frivillige organisasjoner som gir yrkeserfaring og et bedre grunnlag for å søke andre stillinger.
 - Kunnskapsgrunnet for inkludering av etniske minoriteter i høyere utdanning styrkes. De høyere utdanningsinstitusjonene bør belyse flerkulturelle aspekter gjennom sitt eget FoU-arbeid.

Kapittel 19

Situasjonen for funksjonshemmede i høyere utdanning

19.1 Innledning

Hva vil det si å være funksjonshemmet i høyere utdanning? I St.meld. nr. 40 (2002–2003) *Nedbygging av funksjonshemmende barrierer* beskrives *nedsett funksjonsevne* som tap av eller skade på en kroppsdel eller en av kroppens funksjoner. Dette kan for eksempel dreie seg om nedsatt bevegelses-, syns- eller hørselsfunksjon, nedsatt kognitiv funksjon eller ulike funksjonsnedsettelse pga. allergi, astma, tretthetssyndromer, hjerte- eller lungesykdommer. En person med nedsatt funksjonsevne behøver ikke å bli funksjonshemmet. Funksjonshemming oppstår når det foreligger et gap mellom individets forutsetninger og omgivelsenes utforming eller krav til funksjon.¹

For en student betyr det at når funksjonsnedsettelsen skaper hindringer i forhold til studiene, kan studenten defineres som funksjonshemmet.²

I mange år har hovedmålet i norsk politikk vært å ha full deltaking og likestilling for personer med funksjonshemming. I den nevnte stortingsmeldingen uttrykker regjeringen et ønske om å stimulere personer med funksjonsnedsettelse til å ta høyere utdanning og motvirke at de må takke nei til studie tilbud grunnet manglende tilrettelegging. Regjeringen har følgende mål:

- Personer med nedsatt funksjonsevne som oppfyller vilkårene for å studere, skal ha samme reelle adgang til høyere utdanning som andre.
- Øke antall studenter med nedsatt funksjonsevne i høyere utdanning til samme andel som i befolkningen for øvrig.
- Lette overgangen mellom høyere utdanning og arbeid for studenter med nedsatt funksjonsevne.

Det finnes ingen offisiell statistikk over antall funksjonshemmede studenter i høyere utdanning. Utdanningsinstitusjonene har på grunn av personvernbestemmelser ikke anledning til å registrere

hvilke studenter som er funksjonshemmet, men studenter med funksjonsnedsettelse antas å utgjøre ca. 10–15 % på landsbasis.³ Dette er studenter med funksjonsnedsettelse relatert til syn, hørsel, bevegelses- og skrivevansker. Studentene med lese- og skrivevansker antas å være en av de største gruppene med ca. 5 %, og studenter med nedsatt syn ca. 1 %.⁴

Et overordnet samfunnsmessig perspektiv er viktigheten av å få funksjonshemmede ut i arbeid. Å sikre funksjonshemmede bedre tilgang til høyere utdanning er ikke bare et rettferdighetskrav, men også et effektivt hjelpemiddel til å komme i arbeid og derigjennom å bedre samfunnsdeltakelsen. Forskning har vist at høyere utdanning er viktigere som inngangsbillett til arbeidsmarkedet for personer med funksjonshemming enn for andre.⁵ Tall fra Statistisk sentralbyrå viser at i 2. kvartal 2006 var 45,8 % av de funksjonshemmede sysselsatt i inntektsgivende arbeid, mens tilsvarende tall for befolkningen totalt (16–66 år) var 77,5 %.⁶ For personer med høyere utdanning (1–4 år) var 60,2 % av de funksjonshemmede sysselsatt mot 86,4 % for befolkningen totalt. Og for personer med mer enn fire års høyere utdanning var forskjellen enda mindre: 88,7 % mot 92,2 %.⁷

19.2 Situasjonen i dag

19.2.1 Søknadsprosessen

Det er etablert ordninger for søkere som har behov for å vite om de får studieplass før det ordinære opptaket, og for dem som har behov for spesiell vurdering.

I 2006 ble det åpnet for at søkere kunne be om «tidlig opptak til høyere utdanning». Dette er en stor fordel for studenter som har behov for tilrette-

1. Sosialdepartementet, St.meld. nr. 40 (2002-2003) *Nedbygging av funksjonshemmende barrierer*, s. 8.

2. Synnøve S. Brandt, *Høyere utdanning tilgjengelig for alle?*, NIFU STEP rapport nr. 4/2005 (Oslo: NIFU STEP, 2005), s. 9.

3. Brandt s. 25.

4. Brandt s. 69.

5. Lars Grue, *Motstand og mestring: Om funksjonshemmede og livsvilkår*, NOVA-rapport nr. 1/2001.

6. Bjørn Olsen og Mem Thi Van, *Funksjonshemmede på arbeidsmarkedet*, Rapporter 2007/3 (Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå, 2007), s. 3.

7. Olsen og Van s. 34.

legging i forbindelse med studiene. Ordningen gjelder for alle typer utdanningsinstitusjoner, men ikke for studier med opptaksprøver. En tilsvarende ordning med forhåndsløfte gjaldt tidligere bare ved de statlige og de private høyskolene.

Søkere kan be om spesiell vurdering når særlig tungtveiende grunner (sykdom, funksjonshemming eller annet) gir grunn til å tro at søkerens poengsum ikke gir et riktig bilde av kvalifikasjonene, jf. § 3–6 i lov om universiteter og høyskoler og forskrift til denne. Søkerne må oppfylle kravene til generell studiekompetanse og eventuelle spesielle opptakskrav på lik linje med andre søkere. Det siste har blitt oppfattet som urimelig særlig av personer med sterk dyskalkuli som ikke har maktet å oppfylle minimumskravene til bestått videregående opplæring.⁸

19.2.2 Lov om universiteter og høyskoler

Lov om universiteter og høyskoler overlater i stor grad ansvaret for å ivareta rettighetene til studenter med funksjonsnedsettelse til den enkelte institusjonen.

I § 4–2 står det:

Mellom institusjonen og studenter som tas opp til studier av 60 studiepoengs omfang eller mer, skal det utarbeides en utdanningsplan. Utdanningsplanen skal inneholde bestemmelser om institusjonens ansvar og forpliktelser overfor studenten, og studentens forpliktelser overfor institusjonen og medstudenter. Departementet kan gi forskrift om innhold i utdanningsplan.

I St.meld. nr. 40 (2002–2003) *Nedbygging av funksjonshemmende barrierer* uttrykker Utdannings- og forskningsdepartementet forventninger til at individuelle utdanningsplaner vil være et nyttig redskap for å tilrettelegge studiesituasjonen for studenter med nedsatt funksjonsevne.

Når det gjelder læringsmiljø, står det i lovens § 4–3, andre ledd:

Styret har ansvar for at læringsmiljøet på institusjonen, herunder det fysiske og psykiske arbeidsmiljø, er fullt forsvarlig ut fra en samlet vurdering av hensynet til studentenes helse, sikkerhet og velferd. I utformingen av det fysiske arbeidsmiljøet skal det, så langt det er mulig og rimelig, sørges for . . . at læringsmiljøet er utformet etter prinsippet om universell utforming.

Universell utforming omfatter ikke bare det fysiske miljøet, som for eksempel tilgjengelighet til

bygninger, men også tilgjengelighet til læremidler, undervisningsopplegg og eksamen.⁹

Universelt utformet studielitteratur betyr at litteraturen allerede i utgangspunktet er tilgjengelig for flest mulig. Litteraturen bør foreligge i ulike formater. Studielitteratur som utgis i trykte versjoner, bør samtidig utgis i en elektronisk, tilgjengelig versjon, dvs. at teksten kan leses med ulike hjelpemidler uten ytterligere tilrettelegging.

I § 4–3, tredje ledd pålegges institusjonene å opprette et læringsmiljøutvalg (LMU):

Ved institusjonen skal det være et læringsmiljøutvalg som skal bidra til at bestemmelsene i første og andre ledd blir gjennomført. Utvalget skal delta i planleggingen av tiltak vedrørende læringsmiljø, og nøye følge utviklingen i spørsmål som angår studentens sikkerhet og velferd.

Læringsmiljøutvalget har en viktig oppgave ved revidering av lokale handlingsplaner som har som formål å bedre læringsmiljøet for studenter med nedsatt funksjonsevne. I St.meld. nr. 40 (2002–2003) *Nedbygging av funksjonshemmende barrierer* står det at utdanningsinstitusjonene bør ta initiativ til å bygge opp læringsmiljøutvalgenes kompetanse om studenter med nedsatt funksjonsevne.

Når det gjelder studenter med spesielle behov, står det i lovens § 4–3, femte ledd:

Institusjonen skal, så langt det er mulig og rimelig, legge studiesituasjonen til rette for studenter med særskilte behov. Tilretteleggingen må ikke føre til en reduksjon av de faglige krav som stilles ved det enkelte studium.

Tilrettelegging skal kompensere for en ulempe slik at studenten blir i stand til å gjennomføre studier og/eller eksamen på lik linje med andre. Studenten må dokumentere hvorfor tilrettelegging er nødvendig og hvilke tiltak som trengs. Dokumentasjonen kan være i form av legeattest, logopedrapport, rapport fra psykolog eller anbefaling fra fysioterapeut eller ergoterapeut.

Handlingsplan for funksjonshemmede

I St.meld. nr. 8 (1998–99) *Om handlingsplan for funksjonshemmede 1998–2001* ble de høyere utdanningsinstitusjonene pålagt å utarbeide handlingsplaner for studenter med funksjonsnedsettelse. Kravet er gjentatt i St.meld. nr. 40 (2002–2003) *Nedbygging av funksjonshemmende barrierer* og

8. For mer informasjon se <http://info.samordnaopptak.no/>.

9. Universell utforming betyr at produkter, byggverk og uteområder som er i alminnelig bruk, skal utformes slik at alle mennesker skal kunne bruke dem på en likestilt måte så langt det er mulig, uten spesielle tilpasninger eller hjelpemidler.

gjennom institusjonenes tildelingsbrev og etatsstyringsprosessen for øvrig. Handlingsplanene skal bidra til at kravene i loven blir fulgt opp og at studenter med nedsatt funksjonsevne får et bedre læringsmiljø. Hva handlingsplanene skal inneholde, er ikke spesifisert, og hver institusjon må lage sine egne løsninger. Den nasjonale pådriverenheten (jf. nedenfor) har imidlertid laget en mal for hva en handlingsplan bør inneholde.

På oppdrag fra Utdannings- og forskningsdepartementet og Sosialdepartementet er handlingsplanene evaluert av forskere fra Høgskolen i Ålesund og Møreforskning Volda. Rapporten viser hvilken status arbeidet hadde ved årsskiftet 2002/2003, hvilke temaer planene tok opp og hvilke erfaringer institusjonene hadde hatt med arbeidet. Den konkluderte med at den viktigste forutsetningen for å kvalitetssikre handlingsplanene er brukermedvirkning og lokal tilpasning. Mange av handlingsplanene manglet brukermedvirkning. De positive erfaringene var at studenter med funksjonshemming hadde kommet på dagsorden, og at det hadde blitt større forståelse for hvilke vanskeligheter disse studentene møter i studietilstanden.¹⁰

Kontaktperson for studenter med funksjonsnedsettelse

Alle høyere utdanningsinstitusjoner ble gjennom St.meld. nr. 8 (1998–99) *Om handlingsplan for funksjonshemma 1998–2001* pålagt å utpeke en fast person som skal gi informasjon til studenter om hvordan lærested og studier er tilrettelagt for studenter med funksjonsnedsettelse. Noen institusjoner (for eksempel Universitetet i Oslo og NTNU) har også egne rådgivings- eller konsulent-tjenester for disse studentene.

Hva slags bakgrunn kontaktpersonene har og hvordan tjenesten fungerer varierer mye fra institusjon til institusjon. Ved UiO har flere av de ansatte i rådgivningstjenesten formell kompetanse i form av å være spesialpedagoger med ulike spesialiseringer. De har også kompetanse til å teste og diagnostisere personer med lese- og skrivevansker. NTNU har også ansatte med svært god formell kompetanse. Ved for eksempel høyskolene i Bodø og Vestfold hadde derimot kontaktpersonene ingen formell kompetanse.¹¹

Den nasjonale pådriverenheten

Den nasjonale pådriverenheten ble opprettet i 2003 av Utdannings- og forskningsdepartementet.¹² Funksjonen omfatter ett årsverk og er knyttet til Rådgivingstjenesten ved NTNU. Den har ca. 500 000 kroner i årlige driftsmidler. Pådriverenhetens hovedoppgaver er:

- oppfølging, iverksetting og revidering av institusjonenes handlingsplaner for funksjonshemmede studenter
- nettverksbygging, samarbeid og synergieffekter mellom institusjonene
- å etablere relevante nettsider
- å arrangere konferanse og seminarer for motivasjon og faglig påfyll (særlig til medlemmer av læringsmiljøutvalg)
- å bidra med kompetansehevende tilbud rettet mot medlemmer av læringsmiljøutvalgene
- å representere universitets- og høyskolesektoren i forskjellige utvalg

Brukerforum for funksjonshemmede i høyere utdanning

Brukerforum for funksjonshemmede i høyere utdanning ble opprettet i 2000 for å rette oppmerksomhet mot situasjonen for studenter med nedsatt funksjonsevne. Brukerforumet er sammensatt av representanter fra Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon, Norges Handikapforbund, Norsk Studentunion/Studentenes Landsforbund, de høyere utdanningsinstitusjonene og Kunnskapsdepartementet. Forumet har følgende mandat:

- fungere som et rådgivende organ for Kunnskapsdepartementet
- sørge for at synspunkter på saker som gjelder personer med nedsatt funksjonsevne i høyere utdanning, gjøres synlige, slik at dette blir en del av grunnlaget for beslutninger både i departementet og i forhold til universitets- og høyskolesektoren for øvrig
- utveksle informasjon og erfaringer om tilrettelegging for personer med nedsatt funksjonsevne i høyere utdanning
- drøfte innhold og videreutvikling av informasjons- og rådgivningstjenestene for studenter med nedsatt funksjonsevne¹³

10. Finn Ove Båtevik, Barbro Vartdal og Gerd Veddegjærde, *Evaluering av handlingsplanar for studenter med funksjonshemming*, Arbeidsrapport nr. 135 (Volda: Høgskulen i Volda/Møreforskning Volda, 2003), s. 26.

11. Brandt s. 92-93.

12. For mer informasjon se <http://www.universell.no/>.

13. St.meld. nr. 40 (2002-2003), s. 50.

Norsk lyd- og blindeskriftbibliotek

Norsk lyd- og blindeskriftbibliotek (NLB) er en statsinstitusjon underlagt Kultur- og kirkedepartementet.¹⁴ I NLBs vedtekter står det at NLB

[...] skal yta bibliotektenester overfor blinde og svaksynte, og overfor andre lesehemma når dette ikkje går ut over primærbrukarane.

NLB har en avdeling for studielitteratur som har som hovedoppgave å skaffe obligatorisk studielitteratur i et egnet medium til blinde og svaksynte studenter i høyere utdanning. Retten gjelder kun pensumslitteratur og ikke tilleggslitteratur. NLB har ikke noen tidsfrist for når faglitteraturen til studentene må være tilrettelagt, og kun pensumslitteratur på over 30 sider tilrettelegges. Fra studenthold klages det over at litteraturen ofte kommer for sent.

Den trykte faglitteraturen tilrettelegges hovedsakelig ved innlesning av profesjonelle innlesere. Dette er tids- og kostnadskrevende, og NLB har derfor begrenset produksjonsretten til kun å omfatte synshemmede studenter, altså blinde og svaksynte.

Når det gjelder lesehemmede studenter (studenter med annet handikap, som kan være dysleksi, fysisk funksjonshemming eller annen form for lesehemming), har de kun lånerett til faglitteratur som allerede er produsert. Lånene og forsendelsene er gratis for studentene.

I perioden 2003/2005 la NLB om til digital produksjon. I dag er ca. 15–20 % av NLBs studielitteraturproduksjon tilrettelagt med syntetisk tale.¹⁵

Universitetet i Oslo, NTNU og NLB er i gang med å etablere et samarbeidsprosjekt innenfor tilrettelegging av studielitteratur. Hensikten er å finne løsninger som åpner for at det lokale lærestedet selv kan ta et operativt ansvar for tilretteleggingen av litteratur. Den nasjonale pådriverenheten har prosjektansvaret.

Studiefinansiering

Statens lånekasse for utdanning har ikke ordninger som dekker opp for merutgifter funksjonshemmede studenter måtte ha. Det er ingen spesielle regler for personer med funksjonsnedsettelse når det gjelder å få *tildelt* utdanningsstøtte. Dersom en person er kommet inn på en høyere utdanning, kan vedkommende få støtte på vanlige vilkår. Til høy-

ere utdanning kan det bli gitt støtte i opp til åtte år, og denne grensen kan utvides for søkere som er forsinket i utdanningen på grunn av nedsatt funksjonsevne. Utdanningsstøtte til høyere utdanning er innrettet slik at støtte for undervisningsåret først blir gitt som lån, og så kan opptil 40 % av lånet omgjøres til stipend når eksamen er bestått. Dersom eksamen ikke er bestått, kan lånet likevel omgjøres til stipend dersom forsinkelsen skyldes nedsatt funksjonsevne. Søkere med nedsatt funksjonsevne som mottar støtte fra folketrygden, kan også få utvidet grensen på ett år for støtte til forsinkelse i utdanningen, og det er egne regler for støtte til skolepenger ved forsinkelse i studier i utlandet for denne gruppen. Studenter med funksjonsnedsettelse kan motta støtte fra NAV i form av bl.a. attføringsmidler.

NOU 2005:8 Likeverd og tilgjengelighet

Syse-utvalget forslår i NOU 2005:8 *Likeverd og tilgjengelighet* en lov som skal sikre likeverd og fremme like muligheter til samfunnsdeltakelse for alle uavhengig av funksjonsevne, og som skal hindre diskriminering på grunnlag av funksjonsnedsettelse. Arbeids- og inkluderingsdepartementet arbeider med oppfølging av lovforslaget. Flere land, bl.a. Sverige, Finland og USA, har lovgivning som gir vern mot diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne. USA blir sett på som et foregangsland på dette området.

19.3 Utvalgets vurderinger

Personer med funksjonsnedsettelse er ikke en homogen gruppe. For mange kan problemene vel så mye dreie seg om barrierene som samfunnet setter, som selve funksjonsnedsettelsen. For eksempel har synshemmede ingen problemer med å lese når de får teksten i et format som er lesbart for dem. Problemet ligger heller i tilretteleggingen. Tilrettelegging kan gjelde grupper så vel som enkeltpersoner. I den sammenheng er det viktig at brukerne høres.

Utvalget har vurdert om det er hensiktsmessig å få en mer forpliktende formulering om universell utforming, men kommet til at lovverket på dette området har blitt strengere og strengere, og at det i prinsippet bør holde at institusjonene har plikt til universell utforming. Kunnskapsdepartementet bør imidlertid gi en fortolkning av hva som menes i § 4–3, andre ledd i lov om universiteter og høyskoler når institusjonene skal utforme det fysiske arbeidsmiljøet så langt det er mulig og rimelig etter

14. For mer informasjon se <http://www.nlb.no/>.

15. Kunnskapsdepartementet, *Tilgjengelig og tilrettelagt faglitteratur for studenter med syns- og lesehemninger*, Rapport fra en arbeidsgruppe (2007), s. 18.

prinsippet om universell utforming. Utvalget understreker viktigheten av lærestedenes og studentboligenes tilgjengelighet.

Videre har utvalget diskutert om tilgjengelighet bør være en del av NOKUTs kriterier. Tilgjengelighet kunne være et element i godkjenningen av kvalitetssystemene eller en del av akkrediteringen. I USA er for eksempel tilgjengelighet en del av akkrediteringen. Det siste er imidlertid utvalget skeptisk til. Når det gjelder å ha tilgjengelighet som element i kvalitetssystemene, kunne institusjonene for eksempel rapportere én gang per år til styret enten som egen sak eller som del av rapporteringen i kvalitetssystemet. I en slik rapportering bør de funksjonshemmedes representanter høres. Fra en funksjonshemmedes synsvinkel er tilgjengelighet en viktig del av studiekvaliteten.

Utvalget ønsker å fokusere på læringsmiljøutvalgets ansvar, jf. § 4–3, tredje ledd i lov om universiteter og høyskoler. Læringsmiljøutvalget skal bidra til at lovbestemmelsene overholdes og rapporterer direkte til styret, slik at forhold som angår tilgjengelighet, kan tas opp der. Læringsmiljøutvalget leverer årlig en rapport til styret. Utvalget mener at læringsmiljøutvalget bør kunne legge fram en vedtakssak for styret for å sikre at styret tar stilling til læringsmiljøarbeidet. Styret bør ta et større ansvar og se til at forholdene for de funksjonshemmede er lagt optimalt til rette og drøfte dette minst én gang årlig.

Tilgjengelighet til studielitteratur i tide er også et problem. All litteratur produsert i Norge kan enkelt gjøres tilgjengelig så sant den finnes elektronisk, men det gjøres ikke ofte nok. Dette skyldes i liten grad problemer i forhold til opphavsrett. Utvalget mener at det bør være universell elektronisk tilgang til studielitteratur, også til kildemateriale. Økt elektronisk tilgjengeliggjøring betyr ikke at ordningene med spesiell tilrettelegging skal svekkes. For eksempel vil dyslektikere fortsatt trenge litteratur i lydformat. For utenlandsk litteratur er rettigheter et problem, og her vil det være behov for internasjonale avtaler og standarder.

Videre er det viktig når lærestedene utvikler IKT-baserte studieopplegg, at de velger universelle løsninger ved innkjøp av ulike IKT-baserte tjenester og programvare for ikke å ekskludere for eksempel syns- og lesehemmede studenter.

Mange av de funksjonshemmede studentene har behov for å gjøre opptak av forelesningene. Stort sett ordner det seg, men enkelte forelesere gir ikke tillatelse. Utvalget mener funksjonshemmede studenter bør ha rett til å gjøre lydopptak av forelesninger, og at institusjonene må sørge for at de får anledning til det.

Studiefinansiering oppfattes også som et problem for de funksjonshemmede. Grenseflaten mellom utdanningsstøtte og trygdeytelser synes noe uklar. Støtte fra NAV tillater for eksempel ikke studier i utlandet, samtidig som det er en nedre aldersgrense på 26 år. Det er ikke tilsvarende begrensninger i studiefinansieringen. Regelverket om utdanningsstøtte åpner for å gi støtte i lengre tid for studenter som blir forsinket på grunn av nedsatt funksjonsevne eller sykdom, men gjelden blir større jo lengre tid en bruker på utdanningen. De funksjonshemmede risikerer dermed å pådra seg større studiegjeld enn andre, og det finnes ingen ordninger som kompenserer for dette. Utvalget mener det bør ryddes opp på dette feltet.

Det foregår lite forskning på konsekvensene av de samfunnsmessige barrierene som studenter med funksjonsnedsettelse møter. Det stilles heller ikke spørsmål relatert til funksjonsnedsettelse i større undersøkelser som SSBs levekårsundersøkelse blant studenter, og funksjonshemmede har vært utelatt i flere store utredninger på utdanningsområdet de senere årene, for eksempel Mjøsutvalgets innstilling og evalueringen av Kvalitetsreformen. Resultatet er at deres situasjon som oftest behandles i små, separate og gjerne kvalitative undersøkelser som får begrenset oppmerksomhet, og bare leses av spesielt interesserte. Utvalget mener de funksjonshemmede bør inkluderes i større undersøkelser.

Flere av de funksjonshemmede har problemer med å få innpass på arbeidsmarkedet etter endt høyere utdanning. Dette skyldes blant annet at de bruker all tid til studier og til å få hverdagen til å fungere. Dermed har de ikke tid eller overskudd til å opparbeide seg relevant arbeidserfaring under studietiden. Utvalget mener at karriereveiledning er viktig for denne gruppen og for andre utsatte grupper, og at veilednings- og rådgivningstjenestene ved de høyere utdanningsinstitusjonene bør styrkes.

19.4 Utvalgets forslag

Utvalget mener at selv om det er gjort mye bra for de funksjonshemmede de siste årene, så gjenstår det fortsatt noen vesentlige ting.

Utvalget foreslår at:

- Kunnskapsdepartementet tar opp med NAV at også studenter på attføring bør få samme rettigheter som andre studenter med hensyn til studiefinansiering. Det gjelder bl.a. rett til å studere i utlandet på lik linje med andre. Utvalget viser til at målsetningen med støtte gjennom

Statens lånekasse for utdanning er å bidra til økt deltakelse i høyere utdanning, og understreker Lånekassens ansvar for gode studiefinansieringsordninger for alle typer studenter. Ansvarsdelingen mellom Lånekassen og NAV må avklares.

- Studielitteratur tilrettelegges i plattformuavhengige elektroniske formater.
- Lydopptak bør være tillatt for funksjonshemmede. Institusjonene må ordne opp i rettighets spørsmål knyttet til elektronisk tilgjengeliggjøring i hvert tilfelle.
- Funksjonshemmede som gruppe inkluderes i større undersøkelser som for eksempel SSBs levekårsundersøkelse blant studenter.
- Kunnskapsdepartementet pålegger de høyere utdanningsinstitusjonene å ta stilling til forholdene for de funksjonshemmede studentene minst én gang i året enten i en egen rapport til styret eller i kvalitetsrapporten.
- Kunnskapsdepartementet gir de høyere utdanningsinstitusjonene en presisering av reglene for universell utforming.

Kapittel 20

Likestilling

20.1 Innledning

Norske kvinners yrkes- og samfunnsdeltakelse har de siste 30–35 årene gjennomgått store endringer. Likevel er yrkesstrukturen langt på vei uendret. Menn er i dag i overvekt i primærnæringer, olje- og gassindustri, kraftproduksjon, bygg og anlegg, transport og forretningsmessig tjenesteyting. Kvinner er overrepresentert i undervisning, helse- og sosialtjenester og personlige tjenester. Den tradisjonelle kjønnsdelingen i arbeidslivet samsvarer dårlig med etterspørselen etter arbeidskraft. Denne skjevheten gjenspeiles også i valg av utdanning.

Kjønnsbalansen er skjev i store deler av høyere utdanning og forskning. I 2005 var 60 % av studentene kvinner, mens bare 37 % av de fast ansatte i vitenskapelige stillinger i universitets- og høyskolesektoren var kvinner.¹ OECD mener at underrepresentasjonen av mannlige studenter (40 %) er et problem i forhold til å få utnyttet landets samlede kompetanse og at dette må få mer politisk oppmerksomhet.²

1. NIFU STEPs nyhetsbrev *Kvinner i Forskning*, november 2006.

Kunnskapsdepartementet har det overordnede ansvaret for likestillingspolitikken i universitets- og høyskolesektoren og fastsetter mål for likestillingsarbeidet gjennom tildelingsbrevene til de statlige institusjonene. De høyere utdanningsinstitusjonene rapporterer til departementet om kjønnsbalansen blant studenter, forskere og øvrige ansatte, noe som gir et overblikk over likestillingsutfordringene i sektoren. Departementet tar systematisk opp likestilling som tema på etatsstyringsmøtene med de statlige utdanningsinstitusjonene.

De fleste høyskoler og universiteter har utarbeidet en handlingsplan for likestilling, men hvordan de er utformet og forankret ved de forskjellige institusjonene, varierer mye. Det er også store variasjoner i hvordan likestillingsarbeidet organiseres og prioriteres. Likestillingsmålet har generelt svak forankring i institusjonsledelsen og er i liten grad integrert i strategiske planer.³

2. OECD, *Thematic Review of Tertiary Education: Norway. Country Note* (2006).

3. *Kjønnsbalanse i akademia gylne muligheter*, Sluttrapport fra Komité for integreringstiltak – kvinner i forskning 2004-2006.

Tabell 20.1 Fullført høyere utdanning – prosent kvinner på lavere og høyere nivå¹, etter fagfelt

Fagfelt	Lavere nivå		Høyere nivå	
	1994/95	2004/05	1994/95	2004/05
Humanistiske og estetiske fag	67	58	67	60
Lærerutdanninger og utdanninger i pedagogikk	75	74	53	59
Samfunnsfag og juridiske fag	54	63	53	59
Økonomiske og administrative fag	45	47	21	38
Naturvitenskapelige fag, håndverksfag og tekniske fag	23	23	30	34
Helse-, sosial- og idrettsfag	85	85	58	63
Primærnæringsfag	29	40	45	52
Samferdsels- og sikkerhetsfag og andre servicefag	20	26	4	21

¹ Lavere nivå inkluderer fullførte grader med en varighet på fire år eller mindre.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

20.2 Valg av studier

Menns og kvinners yrkesstruktur har ikke endret seg mye de siste årene, og dette gjenspeiler seg som nevnt også i valg av utdanning.

Høyere nivå inkluderer grader med en varighet på mer enn fire år (doktorgrader er ikke inkludert).

Menn er i overvekt i naturvitenskapelige fag, håndverksfag og tekniske fag, primærnæringsfag og samferdsels- og sikkerhetsfag og andre servicefag. Kvinner er i overvekt i humanistiske og estetiske fag, lærerutdanninger og utdanninger i pedagogikk og helse-, sosial- og idrettsfag.

Høsten 2007 viste tallene fra Samordna opptak (SO) at kvinneandelen i realfag og teknologi hadde økt fra året før – i teknologi med 35,4 %, i sivilingeniørutdanninger med 16 % og i realfag med 2,2 %. Ved Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU) hadde masterstudiet i bygg og miljø nesten 40 % flere kvinnelige søkere enn året før, og ved masterstudiet i energi og miljø var økningen på over 50 %. I perioden 2000–2007 har NTNU fått nesten 80 % flere kvinnelige søkere til sine teknologistudier, og for realfagene er økningen på 20 %. IKT-fagene har imidlertid dårligere oppslutning blant kvinnene enn tidligere. Ved Universitetet i Agder var det også stor økning av kvinnelige søkere til teknologifagene. På ingeniørstudiet i bygg var hele 42 % av søkerne kvinner. Søkingen blant kvinner til ingeniørfag totalt hadde økt med 25 % fra året før, og siden 2004 har kvinneandelen økt med 300 %. Grunnen til denne økningen kan være tiltak som er satt inn, jf. nedenfor, men mye skyldes sannsynligvis den store oppmerksomheten rundt behovene i arbeidsmarkedet for disse utdanningene.

20.2.1 Likestillingstiltak

Nasjonal strategi for likestilling i barnehage og grunnopplæring

Kunnskapsdepartementet lanserte høsten 2007 en nasjonal strategi for likestilling i barnehage og grunnopplæring (2007–2011). Strategien favner hele utdanningsløpet fra barnehage til høyere utdanning. Fra 2008 vil Handlingsplan for likestilling i barnehagen integreres i denne strategien, og det vil da satses på å bedre likestillingskompetansen i førskolelærer- og lærerutdanningen, samt å øke rekrutteringen av menn til utdanning og arbeid i barnehage og skole. Det er også et mål at antallet menn som fullfører utdanningen, økes.

Utdanningsdirektoratet har gått i dialog med førskolelærer- og lærerutdanningen om kjønnsbalansen i utdanningen. Målet er å drøfte og komme med forslag til tiltak som kan gjennomføres i utdanningene, både i forhold til å bevisstgjøre nye lærere og førskolelærere om betydningen av kjønn i utdanningen, og å rekruttere til og beholde flere menn i utdanningen.

Tilleggsopeng ved opptak

Ved opptak til grunnutdanninger ved universiteter og høyskoler kan Kunnskapsdepartementet fastsette tilleggsopeng for det underrepresenterte kjønn ved enkeltstudier.

Departementet har bestemt at det skal gis to tilleggsopeng for kvinnelige søkere ved opptak til ingeniørutdanninger (bachelor) med unntak av linje for kjemi, til informatikk ved Høgskolen i Østfold, til landbruksutdanninger ved statlige høyskoler, til maritime høyskoleutdanninger, til 2-årige ingeniørutdanninger, til integrerte masterstudier i teknologi og ingeniørfag ved NTNU med unntak av kjemi og bioteknologi og industriell design og til 5-årig studium i informatikk ved Universitetet i Oslo.

Det gis to tilleggsopeng for mannlige søkere ved opptak til veterinær- og dyrepleierutdanning ved Norges veterinærhøgskole. Da dette ble innført fra og med opptaket høsten 2004, økte andelen mannlige studenter på veterinærutdanningen. I 2003 var det fire menn som fikk tilbud om studieplass, mens det i 2004 var 24 mannlige søkere som fikk tilbud. 14 av de 24 mennene hadde en poengsum som ville ha gitt studieplass selv uten tilleggsopeng. Tilleggsopengene hadde derimot ingen effekt ved opptaket til dyrepleierutdanningen; ingen mannlige søkere fikk tilbud om studieplass høsten 2004.

«Y-veien»

Universiteter og høyskoler har fra høsten 2007 fått adgang til selv å bestemme om de vil ta opp søkere som ikke oppfyller kravene til generell studiekompetanse, til spesielt tilrettelagt ingeniørutdanning, med grunnlag i relevant fagbrev – den såkalte Y-veien. De inviteres også til å søke departementet om godkjenning for tilsvarende opplegg til andre relevante studier. OECD ser dette som et positivt likestillingstiltak for menn, fordi det er flest gutter på de yrkesfaglige linjene i videregående opplæring.

«Jenter og Data»

Prosjekt *Jenter og Data* ble startet opp i 1997 ved NTNU på grunn av den lave jenteandelen som den gang var på linjen for datateknikk. Senere har prosjektet blitt utvidet til også å gjelde kommunikasjonsteknologi og informatikk.

Prosjektets målsetning er å øke antall kvinner i IKT-bransjen ved å øke jenteandelen på studiene gjennom ulike rekrutteringstiltak, sikre at flest mulig jenter trives og gjennomfører studiene, skape solide nettverk blant jentene for å bidra til økt erfaringsutveksling og inspirasjon og skape kontakter i næringslivet som gjør det lettere for dem å komme ut i arbeid. Jentekvote på data-teknikk og kommunikasjonsteknologi ble innført samtidig som prosjektet ble opprettet. I dag er disse kvotene på henholdsvis 30 og 15 studieplaser.

Prosjektet har i flere år arrangert «Jentedagen», som er et av dets viktigste rekrutteringstiltak. Alle jentene som får tilbud om studieplass, inviteres til en jentedag på fakultetet i juli. På denne dagen får de informasjon om studiet og hvilke yrkesmuligheter de har. De treffer studieveiledere, medstudenter og kvinnelige representanter fra næringslivet, og de blir kjent med studiestedet og studentbyen Trondheim. Jentedagen har vært så vellykket at Fakultetet for ingeniørvitenskap og

teknologi også har innført jentedag for andre teknologi- og naturfag.⁴

«Jenter og teknologi»

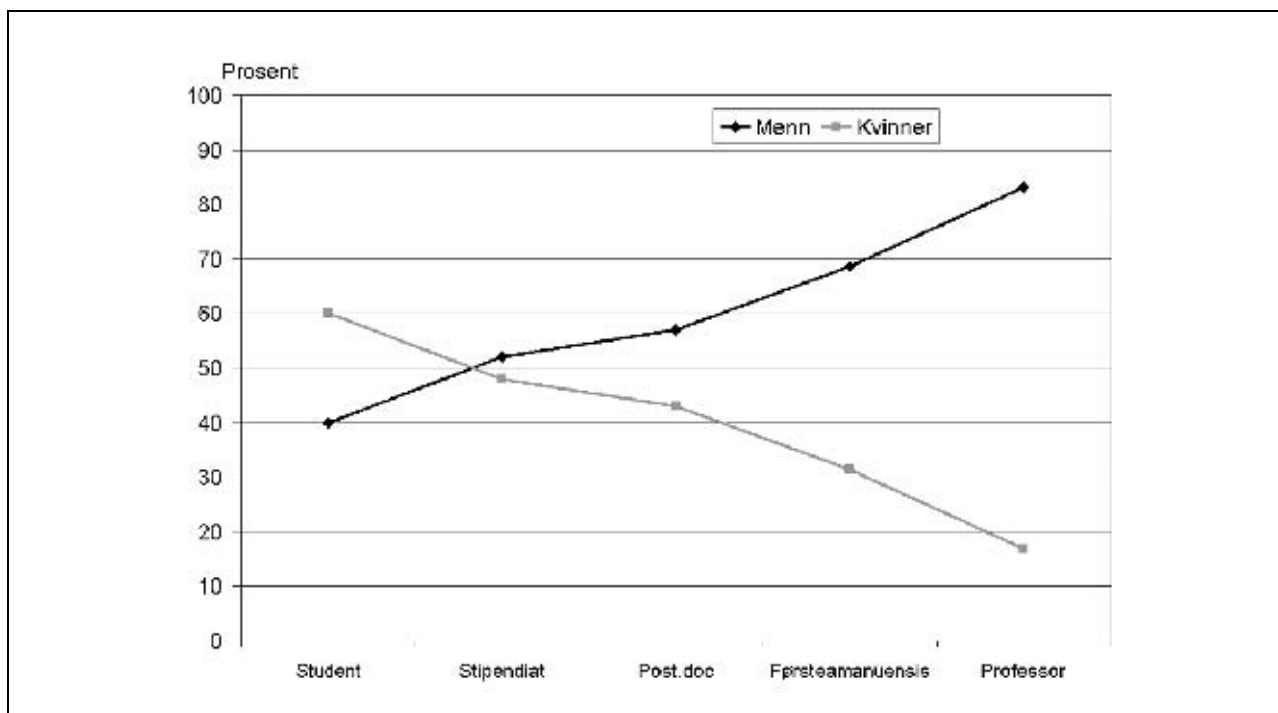
Jenter og teknologi er et samarbeidsprosjekt Universitetet i Agder har med NHO, NITO, LO og fylkeskommunene i Aust-Agder og Vest-Agder. Hvert år fraktes det inn flere hundre jenter fra ungdomsskoler og videregående skoler til teknologiske opplevelser på høyskolen. Jentene får demonstrasjoner ved laboratoriene, de får møte kvinnelige rollemodeller fra industri og næringsliv og de blir vartet opp med «science show» og musikalske innslag. Prosjektet, som har eksistert i tre år, fikk i 2006 Agderrådets likestillingspris.

20.3 Skjev rekruttering til vitenskapelige stillinger

Ved de statlige høyskolene utgjør kvinner nærmere halvparten av de vitenskapelig ansatte, mens de ved universitetene og de vitenskapelige høyskolene utgjør mindre enn tredjedelen. Forskjellene er betydelige mellom fagområder og institusjoner.⁵

4. For mer informasjon om prosjektet: <http://datajenter.ntnu.no/jd/jenterogdata.php>.

5. NIFU STEP, *FoU-statistikk for 2005*.



Figur 20.1 Andelen kvinner og menn på ulike nivåer i UH-sektoren i 2005

Kilde: NIFU STEP: Forskerpersonalregisteret 2005

I fagområdet medisin utgjorde kvinnene 57 % av det vitenskapelige personalet i 2005, mens kvinneandelen innenfor teologi var 14 %.

Fra 1997 til 2005 økte kvinneandelen med gjennomsnittlig 5 % på alle stillingsnivåer. Andelen blir lavere jo høyere vi kommer i det akademiske stillingshierarkiet. Kvinneandelen er størst blant universitets- og høyskolelektorene, der den i 2005 var 57 %. Andelen kvinner i førsteamanuensisstillinger økte fra 28,4 % i 1999 til 31 % i 2005, mens den økte fra 11,9 % til 17,5 % blant professorene fra 1999–2006.

Høyest andel kvinnelige professorer i 2005 hadde humaniora med 28 %, mens teknologi lå lavest med 6 %. Tall fra 2004 viser at Norge ligger over snittet i forhold til andre land i Europa når det gjelder andelen kvinnelige professorer. Landene som ligger høyest, er Romania (29,1 %), Latvia (26,5 %) og Finland (21,2 %). Norge har 15,7 % kvinnelige professorer, mens Sverige har 16,1 % og Danmark 10,9 %.⁶

Når det gjelder rekrutteringsstillinger, er det tilnærmet likestilling innenfor flere fagområder. Problemet er at hver tredje forskningsstipendiat ikke avlegger doktorgraden, og at kvinner er dårligere på dette området enn menn. I kandidatkullene 1990–94 avla 67 % av de mannlige stipendiatene doktorgrad, mens andelen for kvinner var 59 %.⁷ Kvinner bruker også lengre tid enn menn. Nærmere 60 % av de mannlige stipendiatene med doktorgrad disputerte i løpet av seks år etter kandidateksamen, mens tilsvarende andel for kvinner var 40 %.⁸ Gjennomsnittsalderen på disputastidspunktet var 37 ½ år for menn, mens kvinnene var ca. ett år eldre.⁹

Lønsmessig viser Statens sentrale tjenestemannsregister (SST) at det ikke er markante forskjeller når det gjelder lønnstrinn for kvinner og menn i vitenskapelige stillinger.

Likestillingstiltak

Flere virkemidler kan bli brukt i arbeidet med å oppnå likestilling: undervisningsfri, mentorordninger, lokal likestillingspott, måltall for kvinnerepresentasjon, startkurs og normer for hvordan stillinger skal lyses ut. De fleste statlige høyskoler har

utarbeidet førstelektorprogrammer. Slike tiltak er spesielt viktige for kvinner fordi de er i flertall i de lavere stillingskategoriene.

Universitets- og høyskolesektoren ble fratatt et effektivt virkemiddel for likestilling da EFTA-domstolen i januar 2003 slo fast at øremerking av stillinger for kvinner var i strid med EØS-avtalen og likebehandlingsdirektivet. EUs rammedirektiv for likebehandling ble imidlertid endret i 2007. Kunnskapsdepartementet vurderer om handlingsrommet er blitt større og om stillinger kan utlyses spesifikt for kvinner for å bedre kjønnsbalansen blant vitenskapelige ansatte.

I oktober 2007 opprettet Kunnskapsdepartementet en likestillingspris på to millioner kroner. Den skal gå til den institusjonen som har de beste tiltakene for å bedre kjønnsbalansen i academia. Komité for integreringstiltak – Kvinner i forskning (se under) skal utlyse, vurdere og innstille til den nye likestillingsprisen. Alle universitetene, høyskolene og forskningsinstituttene inviteres til å sende inn søknad.

20.3.1 Komité for integreringstiltak – Kvinner i forskning

26. januar 2004 opprettet Utdannings- og forskningsdepartementet *Komité for integreringstiltak – Kvinner i forskning (KiF-komiteen)* for å støtte de høyere utdanningsinstitusjonene i deres arbeid med likestilling. Komiteen ble oppnevnt for en treårsperiode og hadde følgende mandat:

Komiteen skal støtte opp om, og gi anbefalinger om tiltak som kan bidra til integrering av likestillingsarbeidet ved institusjonene i universitets- og høyskolesektoren og dermed til økt likestilling. Komiteen skal også bidra til generell bevisstgjøring omkring problemstillinger knyttet til den skjeve kjønnsbalansen i academia. Aktører og institusjoner i universitets- og høyskolesektoren skal kunne søke støtte fra komiteen til diverse integrerende likestillings-tiltak. Komiteen skal også selv kunne initiere tiltak og vurdere effektene av disse. Ettersom arbeidet med likestilling mellom kvinner og menn stadig krever fornyelse og nytenkning, bør komiteen ha internasjonalt fokus.

Komiteen har fungert som en nasjonal koordinator for likestillings- og integreringsarbeidet i universitets- og høyskolesektoren. Den har vært i direkte dialog med miljøene og kommet med forslag til virkemidler, vurdert effekten av dem og gitt anbefalinger, også i forhold til organisasjonsutvikling. Komiteen har skapt møteplasser og debatt mellom ulike institusjoner og ikke minst fungert som

6. EU-kommisjonen, *She Figures 2006: Women and Science – Statistics and Indicators* http://ec.europa.eu/research/science-society/pdf/she_figures_2006_en.pdf.

7. Terje Bruen Olsen, Noen er innom, få blir, enkelte når til topps: En statistisk undersøkelse av høytutdannedes karrierer ved forskningsinstitusjonene, NIFU STEP arbeidsnotat nr. 10/2006, s. 26.

8. Olsen s. 30.

9. Olsen s. 40.

departementets rådgivende organ og som nasjonal pådriver for integrering og likestilling.

Komiteen avga 8. februar 2007 sin sluttrapport til Kunnskapsdepartementet med anbefalinger om tiltak for bedring av kjønnsbalansen blant vitenskapelige ansatte i universitets- og høyskolesektoren.

Generelt påpeker komiteen at det mangler systematisk innhenting og bruk av kunnskap på nasjonalt nivå om:

- effekten av ulike typer organisering av likestillingsarbeid i academia
- hvordan likestillingsarbeidet utføres ved institusjonene
- effekten av tiltakene som igangsettes
- sammenhenger mellom tiltak og rekruttering av kvinner til vitenskapelige stillinger

Komiteen la fram følgende anbefalinger for det videre likestillingsarbeidet:

- Kunnskapsdepartementets etatsstyringsdialog og tildelingsbrev må brukes mer målrettet, bl.a. gjennom at krav til rapportering skjerpes og utvides til også å gjelde ansettelsesprosessen, altså at andel kvinner i nytilsatte vitenskapelige stillinger, fordelt på fag, innrapporteres.
- Kunnskapsdepartementet anbefales å integrere likestilling i finansieringssystemet. Komiteen anbefaler særlig to modeller:
 1. Institusjonene premieres med et visst beløp for hver kvinne som tilsettes i førsteamanuensis- eller professorstilling.
 2. Øremerkede midler fra KD for likestillings tiltak i UH-sektoren, innrettet mot å øke andelen kvinner i vitenskapelige stillinger, hvor institusjonene kan søke om midler.
- Kunnskapsdepartementet anbefales å kartlegge handlingsrommet for positive særtiltak for det underrepresenterte kjønn i lys av EFTA-dommen, med bakgrunn i at EUs medlemsland har ulik praksis og forståelse av handlingsrommet knyttet til likebehandlingsdirektivet. Bakgrunnen for dette er informasjon som tyder på at Norge kan ha lagt seg på en strengere tolkning av EFTA-dommen enn hva praksis i enkelte EU-land skulle tilsi.
- Kunnskapsdepartementet anmodes om å følge opp sin forespørsel til Norges forskningsråd (NFR) om en evaluering av Kvalitetsreformens konsekvenser for ulike likestillingsmål i UH-sektoren.
- Det anbefales at det igangsettes et treårig nasjonalt prosjekt for utvikling av akademisk lederskap i et likestillingsperspektiv. Målet er todelt:
 1. Øke kompetansen innenfor akademisk ledelse, også likestillingskompetanse.

2. Rekruttere kvinner til akademisk ledelse. Prosjektet utvikles etter modell av det svenske IDAS-prosjektet.¹⁰

- Kunnskapsdepartementet anbefales å videreføre en nasjonal komité for likestilling i UH-sektoren med mandat og finansiering fra departementet. Det er formålstjenlig at en form for nasjonal enhet bygger videre på komiteens arbeid, og at den gjennom sine medlemmer har en forankring i overensstemmelse med mandatet. Komiteen anser Universitets- og høyskolerådet som en egnet enhet for videre forankring. I den sammenheng er det sentralt at Ressursbanken sikres videre drift og utvikling, primært gjennom NFR. Ressursbanken bør drives av Kilden.¹¹
- Kunnskapsdepartementet anbefales å gå i dialog med NFR med mål om å innføre kjønnsbudsjettering innenfor NFRs virkemiddelapparat, programmer og øvrige aktiviteter.
- Kunnskapsdepartementet anbefales å gå i dialog med NFR med mål om å iverksette et tverrgående insentivprogram for integrering av likestilling. Hvordan et slikt insentivprogram skal organiseres, dets omfang og størrelse på ressurser bør være en del av en slik dialog.
- Det anbefales at det opprettes et eget forskningsprogram over temaet Kjønn i academia. Forskningsprogrammet finansieres over departementets budsjett, og organiseres og administreres av NFR. Rammen for programmet bør være i størrelsesorden 10 mill. kroner årlig i fem år. Programmets tematiske innhold utvikles av et programstyre nedsatt av NFR.
- Kunnskapsdepartementet anbefales å fastsette en ny, revidert forskrift om akkreditering, evaluering og godkjenning etter lov om universiteter og høyskoler, slik at det inngår i NOKUTs oppgaver også å vurdere bestemmelser i UH-loven om innretning av læringsmiljø tilpasset begge kjønn, samt arbeid for likestilling mellom kjønnene i samtlige stillingskategorier.

Ny KiF-komité

Kunnskapsdepartementet har oppnevnt en ny KiF-komité for perioden fram til 1. april 2010 med et utvidet mandat som også omfatter forskningsinstituttsektoren.¹²

10. <http://www.idas.nu/>.

11. Kilden er et informasjons- og dokumentasjonssenter for kvinne- og kjønnsforskning som ble etablert under Norges forskningsråd 1.9.1998. <http://kilden.forskningsradet.no/>.

20.4 Utvalgets vurderinger

Grunnleggende holdninger til kjønnsrolleidentitet og kjønnsrollemønster formes allerede i barnehagen, og de forsterkes gjennom skolegangen. Både barnehage og skole er kvinnedominert, og få mannlige rollemodeller begrenser barns oppfatning av de maskuline verdiene. Likestillingstiltak må settes inn på et tidlig tidspunkt, og det er begrenset hvilken effekt tiltak som settes inn i høyere utdanning, kan få. De største hindringene for økt likestilling ligger utenfor universitets- og høyskolesektoren.

Det gjøres mye arbeid for å få kvinner inn i mannsdominerte yrker, og den økte rekrutteringen av kvinner til nye studier vil nok bidra til at det blir en jevnere kjønnsbalanse på flere områder i arbeidslivet. Det er imidlertid svært få menn i omsorgsyrkene, og utvalget mener det bør fokuseres mer på å få menn inn i kvinnedominerte yrker som for eksempel førskolelærer- og sykepleieryrket.

Utviklingen mot en jevn kjønnsbalanse i høyere utdanning går også sakte. Det gjelder både kvinners og menns studievalg, som både er en følge av og en årsak til det kjønnssegregerte arbeidsmarkedet for akademisk arbeidskraft i Norge. Utvalget viser til at unge kvinner nå søker høyere utdanning oftere enn menn, og at unge menn oftere synes å falle utenfor enn yngre kvinner, men at dette ikke er en del av utvalgets mandat.

Utvalget mener at kjønnsbalansen mellom menn og kvinner i stillingshierarkiet i de høyere utdanningsinstitusjonene endres for langsomt, og at det ikke er lett å finne effektive tiltak for å rette på dette etter at det ble slått fast at EØS-avtalen og EUs likebehandlingsdirektiv forbyr øremerking av stillinger for kvinner. Utvalget ser det som positivt at det er oppstått en diskusjon om dette.

Utvalget viser til at det er enkelte trekk ved høyere utdanning som kan motvirke at kvinner søker stillinger i akademia. De økte inntektsforskjellene mellom privat og offentlig virksomhet kan ha bidratt til at høyere utdanning og forskning generelt har blitt mindre attraktiv som arbeidsfelt. Stipendiatene må være sterkt motivert til å stå i en langvarig konkurranse- og rekrutteringssituasjon, med usikre muligheter til fast ansettelse i en periode da mange stifter familie og føder barn.

Arbeidsmiljøet kan være preget av manglende støtte. Selv om det etter hvert er blitt en jevnere fordeling mellom kjønnene, kan slike faktorer være medvirkende til at færre kvinner enn menn rykker opp til de høyere stillingene i institusjonene. Andre grunner kan være knyttet til at nye ansettelser i stor grad kontrolleres av dem som sitter i stillingene. Når vurderings- og kvalifikasjonskriterier også kan være kjønnete, kan det bidra til at menn enkelte ganger kan foretrekke menn framfor kvinner.

Komité for integreringstiltak – Kvinner i forskning (KiF-komiteen) har levert en rekke forslag til tiltak som kan bidra til en jevnere kjønnsfordeling blant de ansatte. Komiteen foreslår at krav til rapportering skjerpes og utvides til også å gjelde ansettelsesprosessen, altså at andelen kvinner i nytilsatte vitenskapelige stillinger, fordelt på fag, innrapporteres. Utvalget har generelt vært opptatt av å unngå overdrevne rapporteringskrav, men ber departementet vurdere dette som del av det samlede rapporteringssystemet.

Utvalget viser til at det nå er jevn fordeling av kvinner og menn blant stipendiatene, men at noe flere kvinner enn menn faller fra. Det er derfor spesielt viktig å øke fullføringen blant kvinner. På lang sikt vil det sannsynligvis gi ringvirkninger på andre stillingsnivåer. Det er særlig viktig å finne grunnene til at flere kvinner faller fra og utvikle tiltak for å forhindre dette. Utvalget mener det kan skje ved at departementet tar initiativ til en undersøkelse av dette, og/eller at institusjonene – særlig de store institusjonene – kartlegger det.

Utvalget er usikre på om KiF-komiteens forslag om å integrere likestilling i finansieringssystemet ved å premiere institusjonene med et visst beløp for hver kvinne som tilsettes i førsteamanuensis- eller professorstilling, kan gi et signal om at andre hensyn enn kvalitet vektlegges. Utvalget mener også at skjev kjønnsfordeling er et større problem andre steder enn i akademia, og at det derfor ikke bør være første prioritet for et forskningsprogram. Videre er utvalget skeptisk til å utvide NOKUTs ansvar til også å gjelde likestilling, og mener at dette først og fremst er en politisk oppgave som hører inn under departementets ansvarsområde.

Utvalget viser til at det finnes en rekke ulike tiltak som de høyere utdanningsinstitusjonene kan anvende for å få til en jevnere fordeling av menn og kvinner i førsteamanuensis- og professorstillinger, jf. kapittel 20.5.

12. Mer om den nye komiteen kan lastes ned her: <http://kvinneforskning.no/>.

20.5 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at:

- Regjeringen tar initiativ til å endre de gjeldende EØS-reglene for kjønnskvolterung slik at institusjonene kan ta i bruk kvotering for å skape en jevnere kjønnsbalanse i stillinger i høyere utdanning og forskning. I mellomtiden bør regjeringen undersøke hvordan reglene praktiseres i ulike land og ikke legge seg på en restriktiv fortolkning.
- Det igangsettes et treårig nasjonalt prosjekt for utvikling av akademisk lederskap i et likestillingsperspektiv, og at Kunnskapsdepartementet sammen med Norges forskningsråd iverksetter tiltak for å stimulere til at likestilling integreres i forskningsprosjektene.
- Kunnskapsdepartementet og de høyere utdanningsinstitusjonene skaffer seg kunnskap om årsaker til frafall blant doktorgradsstudentene og stimulerer til økt gjennomføring både blant kvinner og menn.

Utvalget mener videre at institusjonene selv bør iverksette tiltak for å øke andelen kvinner i førstestillinger og høyere. Dette er et ledelsesansvar. Tiltakene bør omfatte:

- Mulighet til forlenget stipendtid for kvinner som føder barn i stipendperioden.
- Mentor- og veiledningsordninger for at flere kvinner søker opprykk til professor.
- Tilbud om vikarstipend med redusert undervisningsplikt for kvinnelige førsteamanuenser for kvalifisering til professoropprykk.
- Økt bruk av kallelse av kvalifiserte kvinner til professorater og professor II-stillinger.
- Opprettelse av sentrale likestillingspotter der fakulteter/avdelinger kan få dekket utgifter til tiltak som nevnt ovenfor.

Kapittel 21

En mer kunnskapsbasert utdannings- og forskningspolitikk

Utvalget har i sitt arbeid gjentatte ganger blitt konfrontert med problemstillinger der det ikke har vært et godt forskningsbasert kunnskapsgrunnlag for drøftingene. For eksempel er det vesentlige kunnskapshull relatert til diskusjoner om styring og ledelse, forholdet mellom utdanning og arbeidsliv, samt effekter av finansieringssystem og insentiver, noe som også påvises i en ny studie fra NIFU STEP.¹ Videre mangler det forskningsbasert kunnskap om hva som gir god profesjonsutdanning og yrkesutøvelse i de kortere profesjonsutdanningene, jf. kapittel 14. Dette illustrerer behovet for forskning som kan være med på å belyse sentrale problemstillinger i utdannings- og forskningspolitikken.

Internasjonalt er det også identifisert et stort behov. OECD har blant annet gjennom arbeidet til Centre for Educational Research and Innovation (CERI) fokusert på utdanningsforskning og innovasjon i mange år. Deres hovedanliggende har vært hvordan medlemslandene effektivt kan investere i utdanningsforskning og hvordan utdanningsforskning kan bidra til en mer kunnskapsbasert politikk og praksis. I det siste er det også tatt til orde for såkalt *evidence based policy and practice* gjennom mer forskning om forskning og utdanning og mer systematiske kunnskapsoversikter på området. Dette reflekteres blant annet i et interessant arbeid gjennomført i Storbritannia som ser på denne problemstillingen ut fra de nasjonale myndighetenes behov.² Det kan også nevnes at European Science Foundation (ESF), som er et forbund av nasjonale bevilgende myndigheter innenfor forskning, nå også gjennom sine «Forward Look»-arbeider har vært opptatt av forskningsspørsmål som har betydning for høyere utdanning og utviklingen på lengre sikt. ESF Governing Council har også nylig godkjent et program for forskning om høyere utdanning, Higher Education and Social Change (EuroHESC), under den såkalte EURO-CORES paraplyen. Programmet vil bestå av flere

ulike samarbeidsprosjekter fra mange land. Hvis Norge ved Norges forskningsråd velger å støtte EuroHESC-programmet, kan norske forskere også bli involvert i prosjekter under dette programmet.

Utdanningsforskning er et stort og omfattende felt, og det eksisterer ingen felles akseptert definisjon. Utdanningsforskning er forskning som på en eller annen måte berører utdanningsområdet. For eksempel kan den være rettet mot elever/studenter, enkeltinstitusjoner og skoler, eller hele systemet i en nasjonal og internasjonal sammenheng. Forskningen kan involvere mange ulike fagdisipliner: pedagogikk, økonomi, sosiologi, statsvitenskap, historie, sosialantropologi og andre. Generelt gjelder at forskning rettet mot grunnskolenivået har vært preget av pedagogisk forskning, mens forskning rettet mot høyere utdanningsnivåer i større grad har vært dominert av statsvitenskap, økonomi og sosiologi. Forskningen har i stor grad vært forankret i enkeltdisipliner, og det tverrfaglige ved utdanningsfeltet har i liten grad blitt gjenstand for studier.

Når det gjelder forskning om høyere utdanning, kan den være orientert mot ulike nivåer, fra det individuelle (undervisning og læring) og institusjonelle til overordnede policy spørsmål. Avhengig av hva som er emnet for forskningen, er det ulike fagdisipliner og -miljøer som er involvert, de er finansiert fra ulike kilder, de arbeider ikke sammen og publiserer resultatene i ulike tidsskrifter.

En ny studie konkluderer med at det er behov for en samlet strategi for norsk utdanningsforskning som tar tak i det tverrfaglige og gjennomgripende ved feltet.³ Studien konkluderer også med at det må utvikles sterkere miljøer og at innsatsen må konsentreres, fordi feltet er preget av mange små og fragmenterte miljøer og det er behov for å satse på forskningskvalitet. Videre konkluderes det med at Kunnskapsdepartementet i for liten grad har iver tatt sitt sektorforskningsansvar, og at det er for liten koordinering mellom ulike ansvarsområder internt i departementet. Disse konklusjonene understøttes av en annen studie hvor det også påvi-

1. Jorunn Spord Borgen, Hebe Gunnes og Gunnar Sivertsen, *Kartlegging av norsk utdanningsforskning*, NIFU STEP rapport nr. 32/2007.
2. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmselect/cmsctech/900/900-i.pdf>.

3. Rambøll Mangement, *Norsk utdanningsforskning – en systemutredning*. Sluttrapport, juni 2007.

ses at utdanningsforskning i liten grad er innrettet og organisert mot endringer, reformer og beslutninger som angår sektoren.⁴ Det påpekes at Kunnskapsdepartementet i denne sammenheng må vurdere helheten i utdanningsforskningen og forskningens innhold, departementets rolle og interne koordinering, rollen til programforskning, pengestrømmer og forholdet til ytre etater, for eksempel Norges forskningsråd.

Det finnes ingen samlet oversikt over kvaliteten på norsk utdanningsforskning. Fagmiljøer som er involvert i slik forskning, er i ulik grad blitt gjenstand for evaluering. Norges forskningsråd gjennomførte i 2004 en evaluering av norsk pedagogisk forskning, en disiplin som i liten grad er rettet mot høyere utdanning, men som er den mest dominerende enkeltdisiplinen innen feltet.⁵ Konklusjonene er at kvaliteten er svært varierende, miljøene ofte små og den internasjonale publiseringen påfallende lav. Videre la komiteen som evaluerte vekt på at

... den teoretiske og metodiske bevisstheten innenfor fagets ulike forskningsområder varierer og dermed også i hvor stor grad vitenskapelige kriterier gjøres eksplisitt og holdes i hevd i forhold til ulike typer av relevanskriterier. (s. 9)

Dette er en alvorlig kritikk som også må ses i sammenheng med en svakt utviklet seminarkultur, og at forskningen ofte blir «mer beskrivende, normativt foreskrivende og forklarende enn teorigenereende og kritisk» (s. 118).

Utvalget er kjent med at Kunnskapsdepartementet har tatt initiativ til å utarbeide en egen strategi for utdanningsforskning som spenner over hele utdanningsløpet og alle relevante fagdisipliner for å imøtekomme et behov for bedre koordinering, prioritering og kvalitet.

21.1 Ressurser

I og med at utdanningsforskning ikke er klart definert som forskningsfelt, er det også vanskelig å anslå eksakt omfang og innretning. Når det gjelder innsats rettet mot høyere utdanning, er det imidlertid noen miljøer som i større grad enn andre er involvert. NIFU STEP, Rokkansenteret og Universitetet i Oslo (Det utdanningsvitenskapelige fakul-

tet og ARENA) har alle miljøer som har en stor innsats. Andre aktører, som likevel er mindre i denne sammenheng, er eksempelvis FAFO, ECON, NIBR, Statistisk sentralbyrå og Frisch-senteret. I tillegg utføres det også enkelte relevante arbeider ved ulike universiteter og høyskoler.

Det finnes ingen samlet oversikt over ressursbruk til forskning på høyere utdanning i Norge, men følgende kan nevnes:

- Gjennom grunnbevilgning og Strategiske instituttprogrammer (SIP) finansierer Kunnskapsdepartementet direkte forskning ved NIFU STEP, for 2006 var dette på til sammen ca. 10,5 mill. kr. Denne forskningen utgjør en sentral kunnskapskilde for departementet.
- Forskningsprogrammet Kunnskap, utdanning og læring (KUL) i Norges Forskningsråd, finansiert av Kunnskapsdepartementet (2003–2007), har hatt som målsetting å bygge opp langsiktig kunnskap om utdanning i Norge og det norske utdanningssystemet. Programmet har hatt en samlet budsjetttramme på 85,5 millioner kroner. Av dette har 13 millioner vært øremerket til evaluering av Kvalitetsreformen. Dette har gitt kunnskap om virkninger av reformen, og det har også gitt økt kunnskap om situasjonen i sektoren generelt.

Kunnskapsdepartementet og andre aktører finansierer også enkeltprosjekter på ad hoc-basis for å få dekket sine mer kortsiktige kunnskapsbehov. En samlet oversikt over relevante prosjekter er ikke tilgjengelig. Det bør også nevnes at departementet finansierer innsamling av data som kan danne grunnlag for slik forskning gjennom rammeavtaler med Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste og Statistisk sentralbyrå.

I tillegg mottar UH-institusjonene og forskningsinstituttene basisbevilgninger, og en viss andel av dette bør kunne forventes å finansiere prosjekter innenfor studier av høyere utdanning. Det er likevel ikke tegn til at dette er noe særlig utbredt; prosjekter innrettet mot høyere utdanning og institusjonene selv er ikke vanlige.

Det økonomiske omfanget av utdanningsforskning rettet mot høyere utdanning er altså vanskelig å anslå nøyaktig, men det brukes anslagsvis midler tilsvarende 0,1–0,2 % av sektorens samlede bevilgninger på ulike typer forskning om høyere utdanning.⁶ Dette er mye mindre enn det som for eksem-

4. Petter Aasen, Nina Sandberg og Jorunn Spord Borgen, *Utdanningsforskning: Fagdepartementets sektorforskningsansvar*, NIFU STEP rapport nr. 15/2007.

5. Norges forskningsråd, *Norsk pedagogisk forskning: En evaluering av forskningen ved utvalgte universiteter og høyskoler* (2004).

6. Det antas her ca. 30-40 millioner kr. årlig, basert på basisbevilgninger til institutter, ulike relevante forskningsrådsprogrammer, osv. I og med at det ikke finnes noen oversikt er et slikt anslag forbundet med stor usikkerhet.

pel brukes innenfor helsesektoren, og det er anslagsvis også lavere enn det som brukes på arbeids- og inkluderingsfeltet (AID) og barne- og likestillingsfeltet (BLD), hvor anslagene er 0,2–0,3 %.

NIFU STEPs tidligere omtalte kartlegging av norsk utdanningsforskning gir få antydninger om at nivået skulle være noe særlig høyere enn dette, men heller ikke her er det foretatt noe anslag av volumet av utdanningsforskning rettet mot høyere utdanning. Kunnskapsdepartementet har for øvrig i det siste gått inn for at hele utdanningsforskningsfeltet bør styrkes vesentlig.⁷

Norges forskningsråd har i sitt forslag til budsjett for 2008 foreslått et nytt program for forskning om forskning og innovasjon (FORFI). Programmet vil rette seg mot forsknings- og innovasjonssystemet, der UH-sektoren er en viktig aktør. Det foreslås finansiert av KD, NHD, KR D og FIN i fellesskap med en samlet budsjetttramme på 120 millioner kroner for perioden 2008–2013. Målsettingen er blant annet å utvide kunnskapsgrunnlaget for tiltak innenfor området forskning og innovasjon.

21.2 Mulig forskningsbehov

Forskningsbehovet vil være knyttet opp til en lang rekke fagfelt, og ikke minst er det behov for å kunne se problemstillinger i en tverrfaglig sammenheng. Kunnskapsgrunnlaget omtales ofte som «tynt». Institusjonene utvikler seg over tid på basis av egne initiativer, endrede rammebetingelser, samfunnsmessig utvikling og nasjonal og internasjonal utvikling. Generelt er det et behov for å studere denne dynamikken nærmere. Ikke minst er det et overordnet behov for å se utviklingen av institusjonene og av sektoren som helhet i en internasjonal kontekst, som en viktig del av europeiske integrasjonsprosesser og globalisering. Det er blitt hevdet at «The University as an object of policy at the European level can be argued to be over-debated and under-investigated».⁸

Basert på utvalgets diskusjoner og innspill fra aktører det har hatt kontakt med, er det en lang rekke konkrete spørsmål som bør belyses. På et overordnet nivå kan dette for eksempel dreie seg om:

- Hvilke endringer, også i en internasjonal sammenheng, har faktisk funnet sted i forhold til

organisering, finansiering, styring og ledelse, og hvordan vil disse endringene påvirke dynamikken framover?

- Hva er hensiktsmessige undervisnings- og evalueringsformer i høyere utdanning?
- Hvordan utvikler kvaliteten i høyere utdanning seg? Er utviklingen negativ, og i hvilken sammenheng må den ses, blant annet i forhold til arbeids- og samfunnsnivå?
- Hvordan bidrar høyere utdanningsinstitusjoner og høyere utdanning til viktige endringsprosesser og utviklingen av samfunnet, blant annet i forhold til velferdsstaten og kunnskapsøkonomien?

21.3 Utvalgets vurderinger

Utvalget mener at forskningsinnsatsen knyttet til høyere utdanning og høyere utdanningsinstitusjoner som helhet er for svak, fragmentert og uoversiktlig. Det avsettes for få ressurser til området, og innsatsen er for svakt koordinert. Mange ulike miljøer og fagdisipliner er involvert, men det er i liten grad mekanismer på plass som kan bringe disiplinene sammen. Det er derfor behov for en sterkere og mer koordinert innsats på nasjonalt nivå.

Et annet forhold, som til dels må ses på bakgrunn av at det er mange og ulike typer miljøer involvert i forskningen, er at det ofte er vanskelig å få oversikt over eksisterende kunnskap. I forhold til konkrete kunnskapsbehov kan det være vanskelig å finne ut både om den aktuelle problemstillingen er blitt studert tidligere og av hvem. Det er ofte tilfeldig om en kommer over forskningsresultatene, og det er vanskelig å vite om dette er den eneste – og nyeste – forskningen som belyser problemstillingen. Forskningsresultatene er ofte publisert som konferansebidrag, interne oppdragsrapporter eller på ulike nettsteder. Det er derfor behov for mer systematiske kunnskapsoversikter på området.

En annen grunn til bekymring er at universitetene og høyskolene i liten grad har «forsket på seg selv», også med utgangspunkt i prosjekter finansiert over basisbevilgningen. Som resultat har enkelte utdanninger, blant annet viktige profesjonsutdanninger, til tider framstått som «ideologistyrte» heller enn styrt av kunnskap om det aktuelle utdannings- og yrkesfeltet. Dette er et paradoks tatt i betraktning at forskning om høyere utdanning – og forskning – spenner over en lang rekke fagområder, og at det burde være svært mange interessante problemstillinger å ta fatt i. Her bør innføringen av ulike rapporteringskrav og

7. St.meld. nr. 16 (2006-2007) ...og ingen sto igjen: Tidlig innsats for livslang læring.

8. Peter Maassen og Johan P. Olsen (red.), *University Dynamics and European Integration* (Dordrecht: Springer, 2007).

kvalitetssystemer kunne gi mange interessante data og problemstillinger. Til en viss grad kan det også synes som om det er en økende vilje blant institusjonene selv til å evaluere og studere problemstillinger knyttet til egen aktivitet. Dette er en positiv utvikling som bør oppmuntres.

Utvalget konstaterer at Kunnskapsdepartementet nå utarbeider en strategi for utdanningsforskning og forventer at dette resulterer i at forskningen om høyere utdanning styrkes og blir mer systematisk. Utvalget ser det også som viktig at ressursene til forskning om høyere utdanning økes, at innsatsen koordineres bedre og at det satses særskilt på noen miljøer som har forutsetninger for å løfte forskningen på området til et høyt internasjonalt nivå. Det er viktig at Kunnskapsdepartementet initierer, koordinerer og har oversikt over forskning som retter seg mot politikktutvikling for sektoren. Departementet bør også ha et ansvar for at både slik forskning og annen sektorrelevant forskning blir gjort mer tilgjengelig og systematisert på en bedre måte.

21.4 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at:

- Det må utarbeides systematiske kunnskapsoversikter innenfor forskning om høyere utdanning, gjerne med utgangspunkt i noen miljøer som får et særlig ansvar for dette. Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten, som ble etablert 1. januar 2004, har til sammenligning et slikt ansvar innenfor helsesektoren.
- Institusjonene bør forske mer på sin egen virksomhet. Kunnskapsdepartementet må forvente og oppfordre til at universiteter og høyskoler selv initierer forskning for å skape et bedre kunnskapsgrunnlag for egen virksomhet. Det gjelder for eksempel virkningen av ulike typer undervisningsopplegg, hvilke vurderingsformer som fremmer læring, grunner til studentenes frafall, forholdet mellom teoretisk undervisning og praksis i profesjonsutdanningene, kandidatens suksess og tilpasning på arbeidsmarkedet, osv.
- Norge ved Norges forskningsråd bør støtte EuroHESC-programmet i regi av European Science Foundation, slik at norske forskningsmiljøer kan bli involvert. Dette vil være forskning av interesse både for Kunnskapsdepartementet og sektoren selv.
- De samlede midlene til utdanningsforskning bør økes, og forskning om høyere utdanning vil være en viktig del av denne helhetlige satsingen. I første omgang foreslår utvalget en økning på ti millioner kroner per år. Gitt de relativt begrensede rammene for dette i dag, vil selv en tilleggssatsing på dette nivået til forskning om høyere utdanning i tråd med de forskningsbehovene utvalget har identifisert, være av stor betydning.

Kapittel 22

Økonomiske og administrative konsekvenser

Utvalgets mandat innebærer en vurdering av overordnede strukturelle problemstillinger innenfor universitets- og høyskolesektoren. Ifølge utredningsinstruksen skal utvalget vurdere konsekvensene av de tiltakene det foreslår. Utvalget har bedt Senter for statlig økonomistyring om å utføre en samfunnsøkonomisk analyse av de fire strukturmodellene som utvalget har skissert som grunnlag for sine diskusjoner.¹ Det er videre gitt anslag for budsjettmessige virkninger. Samlet mener utvalget at dette gir et godt grunnlag for å kunne vurdere utvalgets forslag med hensyn til økonomiske og administrative konsekvenser. Når det er tatt beslutning om den videre utviklingen av universitets- og høyskolesektoren, vil dette på vanlig måte måtte følges opp med mer detaljerte beregninger som en del av den ordinære budsjettprosessen.

22.1 Samfunnsøkonomisk lønnsomhet

På en rekke områder er det vanskelig å tallfeste og verdsette virkningene av modellene i kroner. Dette gjelder primært nyttesiden, men også kostnadsiden. Når det gjelder ikke-verdsatte virkninger, benytter den samfunnsøkonomiske analysen en nidelt skala der konsekvensen av en gitt virkning gis en verdi fra en meget stor negativ konsekvens (----) via ingen konsekvens (0) til en meget stor positiv konsekvens (++++). Modellene sammenlignes med dagens situasjon for universitets- og høyskolesektoren. Analysen er i all hovedsak basert på bruk av denne metoden.

Analysen kommer ikke med noen anbefaling, men har vurdert nytte- og kostnadsvirkninger samt risiko og fordelingsvirkninger. Flercampusmodellen har de potensielt største positive nyttevirkingene, og disse knytter seg først og fremst til muligheten for større og bedre fagmiljøer, bedre kvalitet på forskerutdanningen og bredere studie tilbud til studentene. For modellene som beskriver en nettverksstruktur og en binær struktur («stor-

høyskole»), er de potensielle nyttevirkningene mer beskjedne. Prosess- og differensieringsmodellen har også positive nyttevirkinger, men ikke så store som flercampusmodellen.

De potensielle kostnadene er imidlertid også størst ved flercampusmodellen. De andre modellene har mindre (mer)kostnader knyttet til seg. Det er alltid en fare for at de ønskede nyttevirkningene ikke oppnås. Risikoen er høyest ved flercampusmodellen, men den er også høy ved den binære modellen og prosess- og differensieringsmodellen. Det er små forskjeller mellom modellene når det gjelder fordelingsvirkninger.

Utvalgets forslag, som kombinerer flercampusmodellen med prosess- og differensieringsmodellen, antas å ha nytte- og kostnadsvirkninger som ligger mellom disse. Begge modellene har klart større nyttevirkinger enn kostnadsvirkninger. Utvalget vurderer det slik at risikoen er redusert ved å kombinere de to modellene, og at den kombinerte løsningen samlet sett framstår som den beste. Utvalgets forslag til organisasjonsstruktur knyttes til behovet for større og mer konsentrerte forskningsmiljøer og kvalitetsheving i utdanningene, særlig profesjonsutdanningene.

I det følgende drøftes ikke den samfunnsøkonomiske analysen nærmere. Utvalget ba om analysen for å sikre at dets vurderinger og forslag har god samfunnsøkonomisk lønnsomhet. I tillegg til samfunnsøkonomisk lønnsomhet er det viktig å vurdere budsjettmessige virkninger, det vil si hvordan de foreslåtte tiltakene påvirker behovet for bevilgninger. Dette er drøftet nedenfor. De budsjettmessige konsekvensene er også til dels svært usikre, men utvalget har så langt som mulig søkt å gi anslag som kan gi holdepunkter inn i den konkrete budsjettprosessen.

22.2 Budsjettmessige konsekvenser

Utvalgets forslag vil i ulik grad kreve ekstra ressurser for å kunne gjennomføres. De budsjettmessige konsekvensene kan i deles i tre:

- Det mest ressurskrevende tiltaket på kort sikt antas å være forslaget til ny struktur.

1. Senter for statlig økonomistyring, *Samfunnsøkonomisk analyse av strukturendringer i universitets- og høyskolesektoren*, Rapport nr. 1/08. Utrykt vedlegg til utredningen.

- Flere andre foreslåtte tiltak vil også kreve ressurser. Disse er i hovedsak uavhengige av endringer i institusjonsstrukturen, men vil kunne bidra til å forstrekke effekten av strukturgrepet og redusere risiko.
- En rekke mindre tiltak vil ikke kreve særlige økonomiske tilleggsressurser for å kunne gjennomføres. Disse tiltakene kan dermed i hovedsak gjennomføres innenfor dagens ressursramme.

Utvalget har ikke vurdert en eventuell generell styrking av sektoren og viser til at dette er en del av de løpende politiske prioriteringene. Utvalget viser for øvrig til regjeringens ambisjoner om å øke forskningsinnsatsen, som utvalget antar vil ha positive følger for sektoren som helhet.

22.2.1 Budsjettmessige konsekvenser av utvalgets forslag til struktur

Utvalgets forslag til ny institusjonsstruktur vil kreve ressurser for å kunne gjennomføres. For å kunne realisere nyttevirkningene og for å redusere risikoen er det avgjørende at det stilles nok ressurser til rådighet for reformen. Det vil være helt avgjørende med ekstra ressurser til sektoren for å kunne skape insentiver for endringene. Sammenslåing av ulike institusjoner vil kreve midler til organisasjonsutvikling, ledelsesskolering og tiltak for å utvikle ny institusjonsidentitet. Jo mer radikale endringer, desto mer ressurser vil kreves inn til den nye strukturen har satt seg. Til den permanente driften vil det kunne kreves større reisekostnader, men det vil oppveies av høyere kvalitet og mer rasjonell drift gjennom økt konsentrasjon og arbeidsdeling særlig på doktor- og mastergradsnivå, men også i noen grad på lavere nivå. Det forventes at kostnadene knyttet til fysisk infrastruktur ikke vil bli så store, og at de vil bli balansert ved mer rasjonell drift.

Samlet legger utvalget til grunn at det må bevilges midler til omstilling av sektoren. Omstillingsmidlene er å anse som en engangs investeringskostnad (over noen år) for å realisere nyttevirkningene. Utvalgets forslag er rettet mot å øke kvaliteten innenfor forskning og utdanning. Selv om reformen forutsetter etablering av større institusjoner, er den samlede kostnadseffektiviteten mer usikker og vil eventuelt først kunne hentes ut på lengre sikt. Utvalget mener at slike gevinster bør beholdes ved institusjonene for ytterligere å understøtte kvalitet og styrket samarbeid. Utvalget legger derfor til grunn at omstillingskostnadene ikke

må motsvares av kutt i budsjettene til sektoren i senere år.

Det er vanskelig å kostnadsberegne reformen i detalj, men utvalget anslår at det trengs ca. 300–400 millioner kroner årlig i en periode på fire til fem år avhengig av omfang på sammenslåingene. Dette representerer en kostnad på omtrent 1,5 % av årlig driftsbudsjett for sektoren, eller totalt (over fire år) en engangskostnad på mellom 1,2 og 1,6 mrd. kroner.

Kostnadene forbundet med reformen knytter seg til personalmessig omstilling, for eksempel flytting og ulike organisasjonsutviklingsprosjekter, men det er ikke ventet at det vil bli svært omfattende flytteprosesser. Videre må det forventes kostnader knyttet til fysisk infrastruktur og bygninger, men disse forventes langt på vei balansert mot eksisterende husleieutgifter og på lengre sikt gjennom mer rasjonell drift.

Det foreligger ingen direkte sammenlignbare prosesser med den prosessen/strukturen utvalget foreslår. De mest omtalte omorganiseringene i statlig sektor er utflytting av statlige tilsyn fra Oslo, og de kan bare i begrenset grad sammenlignes med universitets- og høyskolesektoren. Reorganiseringen av Skatteetaten (ROS) er derimot en mer sammenlignbar prosess, jf. St.prp. nr. 1 (2006–2007) for Finansdepartementet. Fra 1. januar 2008 er den nye Skatteetaten etablert, og omstillingsprosessen varer i tre år. Omstillingen har en kostnadsramme på 200 millioner kroner eller om lag 1,6 % av driftsbudsjettet over de tre årene. Skattetaten organiseres i fem regioner. Analysen forut for omorganiseringen viste at den ville gi betydelige positive nytteeffekter både for borgerne og etaten. Nyten var blant annet økt kvalitet i saksbehandlingen, økt likebehandling, kortere saksbehandlingstider og økt service og veiledning til brukerne. De viktigste kostnadspostene var kompetanseheving og kontorflyttinger. Overføringsverdien til utvalgets forslag til ny struktur kan først og fremst knyttes til etablering av større og sterkere fagmiljøer og økt kvalitet i forskning og utdanning. Kostnadene forbundet med utvalgets forslag har også noen likhetstrekk, som fysisk infrastruktur, personalmessige omstillingskostnader og kompetanseheving.

Utvalget er av den klare oppfatning at nyttevirkningene som kan oppnås gjennom reformen knyttet til gode fagmiljøer og god forskning og undervisning, mer enn oppveier kostnadene. Reformen legger også opp til en mer rasjonell struktur med større grad av arbeidsdeling og differensiering, og der en del små studiesteder kan avvikles ved at undervisningstilbudet gis på annen måte. Dette må

kunne forventes å gi muligheter for kostnadsbesparelser.

Høyere utdanning i Norge trenger en slik reform for å kunne oppfylle lovens formål om undervisning, forskning og faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid på høyt internasjonalt nivå og samarbeid med samfunnet omkring. Dette vil også legge godt til rette for en økt satsing på sektoren generelt. Utvalget understreker at reformen og de positive forventede effektene er avhengig av at den gis en tilstrekkelig finansiering, ikke minst for å redusere risikoelementene knyttet til gjennomføringen. Uten en slik tilleggsfinansiering kan ikke reformen gjennomføres. Utvalget viser også til at omstillingskostnadene må avveies mot kostnadene av å videreføre dagens struktur med lite rasjonell drift og med de kvalitetsmessige utfordringene dette innebærer.

22.2.2 Budsjettmessige konsekvenser av utvalgets øvrige forslag

Flere andre forslag fra utvalget vil også kreve ressurser for å kunne gjennomføres. Disse forslagene er i hovedsak uavhengige av forslaget til struktur. Det antas derfor at kostnadene også i hovedsak vil være uavhengige av hvordan sektoren organiseres for øvrig.

Forslaget om en styrket forskerutdanning vil kreve betydelige tilleggsressurser. Utvalget har skissert en løsning med forskerskoler eller tilsvarende strukturerte opplegg for forskerutdanningen med definerte minstekrav som innebærer et økt ressursbehov på anslagsvis 300 millioner kroner årlig når ordningen er innført. Det understrekes at kostnadsanslaget er beheftet med usikkerhet, men det gir en antydning om størrelsesorden for beløpet. Beløpet framkommer ved å bruke Norges forskningsråds (NFR) anslag for årlig kostnad per doktorgradsstudent ved nettverksforskerskoler, basert på en forutsetning om at minst halvparten av doktorgradsstudentene ikke er knyttet til slike opplegg i dag.

Utvalget mener at de positive effektene av denne satsingen vil være mange. Gjennomføring av forslaget vil føre til at alle doktorgradsstudenter knyttes til større fagmiljøer og at kvaliteten i utdanningen øker. Dette forventes igjen å redusere frafall og gjennomføringstid og bidra til at de ambisiøse målene for forskerrekuttering kan nås. En slik satsing bør dermed ses i sammenheng med de høye ambisjonene for norsk forskning som flere regjeringer har formulert og mulighetene for å kunne realisere disse, samt med den kommende stortingsmeldingen om forskerrekuttering. Selv

om satsingen i seg selv er uavhengig av utvalgets forslag til struktur, vil organisering og finansiering av ordningen kunne avhenge av den framtidige strukturen av høyere utdanningsinstitusjoner. Ordningen bør innføres etter en to- eller treårig opptrappingsplan.

Utvalget foreslår en satsing på Sentre for fremragende undervisning (SFU) for å premiere og fremme undervisningskvalitet. Ordningen anslås å kreve i størrelsesorden 50–100 millioner kroner årlig når den er fullt etablert etter en forutgående prøveperiode.

I tilknytning til ordningen med Sentre for fremragende forskning (SFF) har utvalget foreslått å vurdere om det bør støttes mer aktivt opp også om miljøer som er «nest best». Utvalget har ikke knyttet konkrete kostnadsanslag til dette, men det vil eventuelt kreve en del tilleggsressurser hvis det ikke kan dekkes opp ved interne omprioriteringer ved institusjonene.

Til styrking av den formelle kompetansen i profesjonsutdanningene foreslår utvalget et program for kompetanseheving med et omfang på 50–100 millioner kroner årlig i fem år. Midlene bør konsentreres til et utvalg fagmiljøer og institusjoner som til sammen dekker hele landet. Utvalget mener at en slik satsing er nødvendig for å gjøre profesjonsutdanningene i stand til å oppfylle sine lovpålagte oppgaver innenfor undervisning og forsknings- og utviklingsarbeid.

Utvalget foreslår også at forskningen om høyere utdanning styrkes. Utvalget konstaterer at innsatsen på dette området er beskjeden og ser behov for en økt satsing. Det er ikke foreslått noe beløp, men en økt satsing på omtrent 10 millioner kroner årlig til slik forskning vil kunne gi betydelige resultater. Satsingen bør ses i sammenheng med eventuelle planer for en helhetlig opptrapping av forskningen knyttet til Kunnskapsdepartementets sektorforskningsansvar (utdanningsforskning).

22.2.3 Forslag til tiltak med uendret budsjettamme

Utvalget har i utredningen foreslått en rekke tiltak som ikke vil kreve særlige økonomiske tilleggsressurser for å kunne gjennomføres, og som dermed i hovedsak kan gjennomføres innenfor dagens ressursramme. Det gjelder tiltak på følgende områder:

- Endringer i finansieringssystemet som dekomponering av den historisk baserte basiskomponenten med synlige kostnadsbærere så langt det er mulig, innføring av en strategisk undervisningskomponent og utvalgets forslag om å

styrke langsiktigheten i virksomheten gjennom innføring av et system basert på avtaler.

- Endring av dagens kriterier for universitetsakkreditering.
- Lovfesting av enhetlig ledelse med ekstern styreleder som styringsmodell ved institusjonene.
- Utvalgets forslag om å vurdere framtiden for enkelte små studiesteder.
- Utvalgets forslag til tiltak for å styrke institusjonenes regionale betydning.
- Utvalgets forslag vedrørende funksjonshemmede studenter.
- Utvalgets forslag vedrørende innvandrere.
- Utvalgets forslag vedrørende likestilling.

22.2.4 Oppsummering av budsjettmessige konsekvenser

Utvalgets forslag vil i varierende grad medføre behov for økte ressurser. De tiltakene dette gjelder

for er oppsummert i tabell 22.1 for ikke varige tiltak og i tabell 22.2 for varige tiltak. Det understrekes at tabellene bare omfatter de budsjettmessige virkningene og ikke nyttevirkninger eller andre konsekvenser. Selv om tiltakene ikke er avhengige av å bli gjennomført samlet, jf. omtale foran, vil utvalget peke på at de samlet vil understøtte en god reformprosess med mulighet for høy gevinstrealisering. Noen av tiltakene som utvalget foreslår, vil kunne forventes å medføre økt kostnadseffektivitet. Dette har ikke vært sentralt verken i mandatet eller i utvalgets vurderinger, der kvalitet har vært avgjørende. Utvalget mener at eventuelle gevinster knyttet til kostnadseffektivitet bør beholdes ved institusjonene for ytterligere å bidra til å nå målet om økt kvalitet.

Tabell 22.1 Budsjettmessige konsekvenser av utvalgets tiltak – ikke varige tiltak (engangsinvesteringer)

Tiltak	Årlig innsats i millioner kroner	Periode
Strukturtiltak	300–400	4–5 år
Styrket kompetanse i profesjonsutdanningene	50–100	5 år

Tabell 22.2 Budsjettmessige konsekvenser av utvalgets forslag – varige tiltak

Tiltak	Årlig innsats i millioner kroner	Periode
Forskerutdanning	300	Varig etter en to- eller treårig opptrappingsperiode
Sentre for fremragende undervisning	50–100	Varig etter en prøveperiode
Forskning om høyere utdanning	10	Varig

Kapittel 23

Særuttalelse fra utvalgsmedlem Marianne Harg

Utvalgsmedlem Marianne Harg mener at hovedutfordringene for de høyere utdanningsinstitusjonene i Norge, som er å sikre kvalitativt gode og relevante utdanninger og flere fremragende forskningsmiljøer, best møtes ved å understøtte institusjonenes og fagmiljøenes evne til å realisere egne strategier for faglig utvikling. Harg deler ikke utvalgets bekymring om institusjonenes manglende evne til å styre i retning av bedre arbeidsdeling og ressursutnyttelse for sektoren samlet. Harg mener dessuten det ligger muligheter for bedre politisk styring innenfor rammen av dagens system. Mål om høy kvalitet i forskning og utdanning må være avgjørende forutsetninger for politisk styring og finansiering av universitets- og høyskolesektoren. Videre mener Harg utvalgets forslag om strukturendringer, der målet i seg selv er store institusjoner, ikke gir et svar på de faglige utfordringene som institusjonene og det norske kunnskapssystemet står overfor. Omfattende og unødvendige fusjonsprosesser er ikke svaret på utvalgets felles mål om bedre kvalitet i utdanning og forskning, og etter Hargs vurdering vil omorganiseringen ikke gi det beste grunnlag for økt differensiering og økt nærhet til det regionale arbeidsliv. Harg ønsker, i motsetning til utvalget, at institusjonsbetegnelsen fortsatt skal virke differensierende og at ikke kravene til å oppnå universitetsstatus reduseres.

For å nå disse målene mener Harg at et bedre alternativ er å legge til rette for sterkere politisk og strategisk styring innenfor dagens system gjennom:

- Strategisk dialog mellom politiske myndigheter og styrene ved institusjonene kombinert med avtalebasert og mer langsiktig finansiering
- Videreutvikling og forsterking av eksisterende tiltak for konsentrasjon av forskning og forskerutdanning
- Særskilte tiltak som understøtter kvaliteten i utdanningene, basert på deres egenart
- Politisk vurdering av de finansielle og andre ressursmessige konsekvenser ved endring av institusjonskategori, i tillegg til NOKUTs faglige evaluering

Harg mener dette vil gi grobunn for sterke og konkurransedyktige fagmiljøer og føre til en klarere arbeidsdeling mellom de ulike utdanningsinstitusjonene.

Harg ønsker også å påpeke følgende i forhold til utvalgets forslag:

- Store institusjoner med store interne ulikheter i både kultur og faglige miljøer vil gi økt distanse mellom styrende organer og fagmiljøene ved institusjonen. Dette kan svekke gjennomføringskraften som er nødvendig for å få til endringer som vil heve kvaliteten i forskning og utdanning. Store og mangfoldige institusjoner svekker også muligheten til å utvikle en tydeligere profil for den enkelte institusjon.
- De siste årene er utdanningsinstitusjonenes tilknytning til arbeidslivet forsterket ved at flere styremedlemmer har bakgrunn fra bedrifter og organisasjoner i arbeidslivet. Store institusjoner vil, slik det er tenkt i flertallets forslag, gi færre styreverv med totalt færre eksterne representanter og derigjennom en smalere representasjon fra arbeidslivet. Dette er en uheldig utvikling – særlig med tanke på høyskolenes rolle som driver for regional utvikling.
- Erfaring fra tidligere sammenslåinger tyder på at det er vanskelig å oppnå faglige synergier, og at motsetningene mellom fagmiljøer kan forsterkes, jf. Bjørn Stensaker, Ingvild Marheim Larsen og Svein Kyvik, NIFU STEP arbeidsnotat 24/2005: *Noen erfaringer og utfordringer med fusjoner i høyere utdanning*.
- Universitetene og høyskolene har de siste årene gjennomført omfattende reformer, som har vært krevende for fagmiljøene og de ansatte. Tunge administrative og organisatoriske endringer som ikke er begrunnet i institusjonenes faglige virksomhet, og som ikke oppfattes å gi faglig merverdi for utdanning og forskning, vil slite på organisasjoner som fremover har store utfordringer med tanke på rekruttering og kvalitetsheving.

23.1 Utvalgsmedlem Hargs vurderinger og forslag

Det oppleves i dag som et problem at mange høyskoler ønsker å bli universiteter. Det er derfor viktig at det fremover etableres en politikk for tydeligere rolle- og arbeidsdeling som bygger på institusjonenes egenart. Harg forutsetter at høyskolene skal ha tyngdepunkt i kortere og mer praksisrettede utdanninger, selv om mange av de korte profesjonsutdanningene vil finnes både ved høyskolene og universitetene. Tilsvarende skal universitetene ha hovedansvar for master- og doktorgradsutdanning innenfor sine fag. I tillegg vil det ved de fleste høyskoler være tilbud om noen master- og doktorgradsutdanninger der de har særlig kompetanse. Dette vil kunne gi den diversitet som er nødvendig for at det samlede høyere utdanningssystemet kan realisere de ulike mål som er definert og de ulike behov som samfunnet har for kompetanse. I stedet for å etablere helt nye løsninger, bør det bygges videre på de institusjonelle strukturer som i dag finnes, men ut fra mål om at de ulike institusjonstypene gis en mer tydelig rolle innenfor det samlede universitets- og høyskolesystemet.

Beslutning om og gjennomføring av sammenslåinger og evt. nedleggelse bør foregå ved at de ulike aktørene får mulighet til å ivareta rollene de er gitt, og som de forventes å fylle. Styret har ansvar for å utforme strategier og mål for virksomheten, og dette inkluderer vurderinger av hvilke organisatoriske løsninger som vil tjene den faglige virksomheten på best mulig måte; for eksempel nettverkssamarbeid, sammenslåinger eller nedleggelse av tilbud eller studiesteder. Kunnskapsdepartementets rolle må være å vurdere hver enkelt institusjons mål i et samlet nasjonalt perspektiv. I tillegg skal Kunnskapsdepartementet, som eier, delta i utviklingen av de høyere utdanningsinstitusjonene og bidra til en best mulig forvaltning av samfunnets verdier til forskning og høyere utdanning.

23.1.1 Strategisk dialog og langsiktig avtalebasert finansiering

Harg slutter seg til utvalgets forslag vedr. elementene og det prinsipielle i finansieringsordningen, men ønsker å fremheve at den avtalebaserte andelen av finansieringen må være tilstrekkelig til politisk styring av institusjonenes profil og arbeidsdeling. Det er den strategiske dialogen mellom de politiske myndighetene og ledelsen ved den enkelte institusjon som muliggjør den politiske sty-

ringen av autonome institusjoner som Hargs forslag innebærer. En god og nødvendig utvikling av den avtalebaserte finansieringen tilsier at finansieringsordningene må bli langsiktige.

Det er påkrevet med noen endringer i styringen av sektoren, og disse må understøtte institusjonenes evne til å realisere egne strategiske mål om kvalitet, arbeidsdeling og samspill med arbeidslivet. Vi kan her bygge på de erfaringer som er gjort og gjøres i andre land. Som omtalt i kapittel 10 om finansieringssystemet har flere land avtalebasert og langsiktig finansiering, hvor det settes krav og mål til utviklingen av den enkelte høyskole og universitet.

Det er to viktige hensyn som kan ivaretas gjennom avtaler mellom politiske myndigheter og de høyere utdanningsinstitusjonene. For det første kan dette gi en vesentlig bedre forutsigbarhet for de høyere utdanningsinstitusjonene. For det andre kan politiske myndigheter knytte finansielle forpliktelser til nasjonale mål og ambisjoner og til strategiene som de enkelte universitetene og høyskolene har utviklet for å realisere disse målene.

Det er mulig å kombinere avtalebasert finansiering med annen type finansiering, som for eksempel resultatbasert og strategisk finansiering, men Harg mener det er vesentlig at den avtalebaserte andelen utgjør en så stor del at den påvirker den strategiske dialogen og styringen av sektoren.

23.1.2 Videreutvikling og forsterking av tiltak for konsentrasjon av forskning og forskerutdanning

Harg deler ikke fullt ut utvalgets pessimistiske analyse av nåværende utvikling når det gjelder fragmentering av forskningsmiljøer i kapittel 5.4. Harg mener å se flere positive utviklingstrekk i retning av konsentrasjon og kvalitetsheving som må understøttes:

- Flere av høyskolene har inngått samarbeid med universiteter om forskning, forskerutdanning og innenfor enkelte utdanningsprogrammer. Slike samarbeidsavtaler må oppmuntres gjennom finansieringsordningene og derved også bli forpliktende for partene, i større grad enn erfaringen nå tilsier.
- De siste årene er det etablert flere nasjonale ordninger som gir en sterkere konsentrasjon av ressursene om enkelte fagmiljøer, slik som Sentre for fremragende forskning, Storforsk og Yngre fremragende forskere. Dette bidrar til en bedre arbeidsdeling mellom ulike fagmiljøer, særlig i universitetssektoren. De sikrer også større volum på prosjektsatsinger innen-

for grunnforskning, på en slik måte at det er mulig for fagmiljøer å bygge solide plattformer for faglig utvikling. Denne typen initiativ vil bidra til å skape faglig sterke og konkurranse-dyktige fagmiljøer, også over institusjonsgrensene, dersom arbeidet videreføres og forsterkes. Det er også viktig at det ligger insentiver for samarbeid i finansieringen av større vitenskapelig utstyr.

- Forslag om organisering av forskerutdanningen gjennom forskerskoler ble initiert i Forskningsmeldingen i 2005. En slik ordning er nødvendig for å styrke forskerutdanningen, og ulike former for organisert forskerutdanning er allerede i drift flere steder. Den vil samtidig bidra til en god arbeids- og rolledeling ved at universitetene, de vitenskapelige høyskolene og de aller fremste høyskolemiljøene er de som vil ha ansvar for forskerskoler. Gode forskerutdanninger er avhengig av sterke fagmiljøer, men ikke av store institusjoner der hvert miljø ikke er så stort.

23.1.3 Kvalitet innen de enkelte utdanningenes egenart

Som nevnt innledningsvis er det en bekymring at høyskolenes akademiske drift vil gå på bekostning av de kortere profesjonsutdanningene og eventuelt også at praksisdelen av disse utdanningene vil lide innenfor en universitetsramme. Tilsvarende kan man ha bekymring for om omfattende bachelorundervisning ved universitetene vil influere på tiden som kan avsettes til bl.a. basisforskning. Det er derfor relevant å kommentere de ulike institusjonstypenes roller fremover.

Høyskolene

Samfunnet har et behov for praktisk orienterte profesjonsutdanninger på bachelor-nivå. Det er fornuftig at høyskolene fortsatt har en særskilt oppgave som leverandør av disse. Det kan bli en utfordring å opprettholde kvaliteten og utviklingen i undervisningen i disse fagene, særlig blant det vitenskapelige personalet, dersom den akademiske driften i hovedsak rettes mot å skulle bli universitet. Det er derfor viktig å gjenopprette prestisjen i det å skape ypperlig undervisning på lavere grad, orientert mot behovene der utdanningen skal brukes og gjennom anerkjennelse av spesielt gode undervisningsmiljø. Undervisningen på høyskolene skal være forskningsbasert med relevant, i hovedsak anvendt, forskning i fagene lokalt. Det er samtidig viktig at kravene til førstelinjekompetanse innenfor

praksisfeltet vurderes. Relevant praksis fra arbeidslivet bør telle mer enn det gjør i dagens system, der akademiske meritter er utslagsgivende for eksempel akkreditering av studietilbud.

Erfaring tilsier at behovet for teoretisk innsikt også innenfor de mer praktisk orienterte profesjonsfagene øker. Undervisning på master- og doktorgradsnivå også i høyskolene er derfor en naturlig utvikling, men den må følges nøye slik at kompetanse og profil holder et høyt og stabilt nok nivå slik at studentene får den kvalitet i undervisningen som de har krav på. Det er viktig at høyskolene får utvikle slike fagmiljøer der de har særlig kompetanse og kapasitet, som på egne premisser forsterker profesjonsfagernes egenart. Det er også en selvfølge at gjennomføring av doktorgradsarbeid ved de enkelte høyskoler skjer i henhold til det som utvalget ellers setter som forutsetning. Det innebærer at høyskolens doktorgradsstudenter er knyttet til en godkjent forskerskole. I tillegg er det naturlig med et utstrakt samarbeid om grunnleggende forskning med universiteter og institutter.

Høyskolene har lang tradisjon for samarbeid med både næringsliv og det offentlige rundt det praksisnære feltet, både gjennom utdanningene som tilbys og i FoU-virksomheten. Det er nødvendig at dette forsterkes i tiden fremover, heller enn å svekkes. Høyskolene skal være viktige bidragsytere til verdiskaping og for å sikre kompetanse og nøkkelpersonell i den regionen de tilhører. I tillegg må høyskolenes kompetansemiljøer brukes i desentraliserte og fleksible utdanningstilbud. Dette betinger i sum at høyskolene evner å bygge og vedlikeholde sterke og relevante fagmiljøer og kan legge ned eller endre steder og studier som ikke når kvalitetsmålene de setter seg. En ny avtalebasert finansieringsmodell med utgangspunkt i en avtalt profil og arbeidsdeling, vil kunne ivareta dette behovet på en bedre måte.

De vitenskapelige høyskolene

Utvalgets flertall ønsker at de vitenskapelige høyskolene skal opphøre å eksistere som selvstendige institusjoner. Harg deler ikke denne oppfatningen. De vitenskapelige høyskolene har en smalere faglig orientering enn universitetene, men skal på sitt felt holde samme faglige nivå som et universitet. De har i dag jevnt over en tydelig og sterk faglig profil, holder et høyt faglig nivå innenfor forskning og er attraktive som studiesteder. De vitenskapelige høyskolene bør derfor fortsette som selvstendige institusjoner. Det kan også være en ønsket utvikling at noen av de vitenskapelige høyskolene selv søker samarbeid med og eventuelt inngår i

andre universiteter, der fagmiljøet vil kunne bli forsterket for begge parter. Målet for et slikt mulig samarbeid må være at kvaliteten i forskningsmiljøet vil gi bedre internasjonal slagkraft.

Universitetene

Enkelte av universitetene har ambisjoner om å bli internasjonalt ledende på sine sterkeste fagområder. Dette er ambisjoner det er viktig å støtte opp om, blant annet i den strategiske finansieringen av institusjonene. Universitetene skal i sum fortsatt ha ansvar for at Norge er dekket med undervisning på høyere grads nivå (master- og doktorgrad) innenfor alle fagområder. Undervisningen skal være koblet med forskning på høyt nivå og med tilstrekkelig antall kompetente vitenskapelig ansatte. Det må settes krav til at både vitenskapelige høyskoler og universiteter som tilbyr forskerutdanninger, har forskerskoler. For at vi skal kunne være dekket på alle fagområder uten at hvert miljø blir for lite, vil en utstrakt arbeidsdeling og koordinering mellom universitetene bli enda mer nødvendig, evt. også gjennom nordisk eller internasjonalt samarbeid.

Behovet for mangfold og fleksibilitet for studentene tilsier at det er verdifullt å beholde 5-årige studier (eller tilsvarende innenfor ulike fagområder) i tillegg til å ha et 3+2-studium frem til mastergrad. Begge typer løp har sin egenart og egenverdi som det er viktig å ikke ofre. I tillegg kommer nye modeller som «Y-veien» som må vurderes innenfor flere fagfelt enn i dag.

23.1.4 Politisk vurdering ved endring av institusjonskategori

Som det fremgår av alternativt forslag i kapittel 8, mener utvalgsmedlem Harg at departementet bør foreta en vurdering av finansieringen og av de øvrige konsekvenser for helheten i det norske høyere utdanningssystemet, før Regjeringen fatter endelig beslutning om endring av kategori for en institusjon. En slik vurdering må bygge på en dialog mellom politiske myndigheter og den enkelte høyere utdanningsinstitusjon, men departementet må i sin endelige vurdering legge til grunn hva som er formålstjenlig ut fra en nasjonal politikk for forskning og høyere utdanning.

Vedlegg 1

Styringsreformer på nasjonalt nivå i Europa

Fra et finansierings- og reguleringsmessig perspektiv er fortsatt den nasjonale konteksten den viktigste for høyere utdanningsinstitusjoner i Europa, og dette har ikke endret seg med innføringen av et nytt, overnasjonalt styringsnivå. Som en følge av dette har hvert EU-medlemsland naturlig nok sine egne spesifikke reformagendaer og politiske agendaer innenfor sektoren. Ikke desto mindre kan det, på tross av forskjellene mellom medlemslandene når det gjelder vektlegging av reformer og resultatene av disse, identifiseres en rekke felles trender og reformmønstre innenfor EU. I praktisk talt alle medlemsland med et godt utbygd universitetssystem er følgende temaer en del av aktuelle eller nylig gjennomførte reformforsøk:

1. En intensjon om å redusere graden av direkte innblanding fra myndighetenes side innenfor høyere utdanning, og styrke institusjonenes autonomi tilsvarende.
2. En profesjonalisering av institusjonenes ledelse og administrasjon, og en tilpasning av institusjonenes styringsstrukturer i samsvar med dette.
3. En videre utvikling av mekanismene for kvalitetsvurdering innenfor høyere utdanning, og av ansvaret i forbindelse med kvalitetsvurderinger.
4. En tilpasning av finansieringsgrunnlaget for høyere utdanningsinstitusjoner.

I tillegg kommer spørsmål som er mer spesifikke, mer forskjelligartede og i mindre grad satt på dagsordenen, men som likevel kan relateres til disse fire hovedtemaene. Disse aspektene ved moderniseringen av høyere utdanning inkluderer bl.a. å:

5. stimulere samarbeidet mellom høyere utdanning og næringslivet (offentlig-private partnerskap), med det formål å fremme innovasjon, skape arbeidsplasser og opprette en direkte forbindelse mellom forskning/kunnskap og kommersiell virksomhet
6. styrke universitetenes og høyskolenes internasjonale konkurransevne innenfor forskning, utdanning, tjenesteyting og innovasjon
7. fremme et mer differensiert system innenfor høyere utdanning, herunder trenden med å konsentrere talenter og ressurser i en eller flere institusjoner, eller ett eller flere programmer

8. gjøre universitetene og høyskolene mer attraktive som arbeidsplass

En analyse av målene med moderniseringstiltakene i tilknytning til disse temaene viser at disse i de fleste tilfellene er å sikre ansvarlighet, forbedre tilpasningsevnen og øke effektiviteten i de høyere utdanningsinstitusjonene.

I det følgende vil de nevnte temaene bli drøftet mer i detalj med henvisning til spesifikke nasjonale tilfeller.

1 Styring på systemnivå og institusjonell autonomi

I løpet av de siste tiårene er de europeiske høyere utdanningsinstitusjonene blitt «avnasjonaliserte», dvs. de er blitt omdannet fra statlige institusjoner til offentlige selskaper.¹ Et nyere eksempel er Østerrike, der universitetsloven av 2002 (som trådte i kraft i januar 2004) omdannet universitetene fra statlige institusjoner til uavhengige juridiske enheter underlagt offentlig lovgiving. Også i det nye EU-medlemslandet Polen innbefatter en ny lov om høyere utdanning (2005) et forslag om å gjøre universitetene til offentlige selskaper.

En mulig konsekvens i forhold til den rådende måten å styre universitetene på, var at myndighetene måtte løsne på sin kontroll over universitetene, og åpne for et mer direkte samspill mellom universiteter og samfunn. Men ikke alle land har tatt dette skrittet. Frankrike har f.eks. en lang tradisjon med statlig kontroll, og tross de senere tiårs endringer i forholdet mellom staten og universitetene, er det franske systemet for høyere utdanning fortsatt sterkt preget av statlig styring.² I det franske samfunnet blir utdanning sett på som en viktig

1. Dette kan sammenlignes med den japanske reformen av høyere utdanning fra 2004, som bl.a. omgjorde de nasjonale universitetene til universitetsforetak.

2. Thierry Chevaillier «Higher Education and Markets in France», Pedro Teixeira, Ben Jongbloed, David Dill og Alberto Amaral (red.), *Markets in Higher Education: Rhetoric or Reality?* (Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 2004), s. 311-327.

del av de offentlige tjenestene, og dette grunnleggende synet er ikke i særlig grad påvirket av reguleringsmessige endringer. På den annen side har Nederland gjennomført en rekke tiltak som representerer en mer direkte overgang til markedsstyring. Portugal befinner seg et sted midt på treet hva universitetsstyring angår, med sin mellomstilling med hensyn til statlig styring, der staten er på vei fra et overbemannet og byråkratisk system til en modell med statlig innblanding, bl.a. via bruk av markedsbaserte virkemidler. I Storbritannia tar lov om høyere utdanning fra 2004 sikte på å utvide tilgangen og hjelpe universitetene til å bli internasjonalt konkurransedyktige. Denne loven er tydeligvis neste skritt i den moderniseringen av britiske universiteter som startet under Thatcher-regjeringen.

Det synes åpenbart at den institusjonelle autonomien styrkes når staten «trår tilbake», og en styrking av universitetenes autonomi er faktisk et politisk spørsmål som står på agendaen i alle medlemslandene i EU. Men kan alle de nasjonale regjeringene i EU-medlemslandene tillate seg at universitetene bruker sin autonomi etter egen fri vilje og overbevisning, og ønsker de det? I mange land er det en spenning mellom institusjonell autonomi og statlig kontroll med bruken av denne autonomien,³ autonomien, f.eks. i Vallonia i Belgia, Den tsjekkiske republikk, Finland, Hellas, Polen og Ungarn, mens det i Frankrike – som tidligere nevnt – er en forbausende avstand mellom de mulighetene lovverket gir universitetene til markedsorientert atferd, og den faktiske atferden til institusjoner og individuelle aktører.⁴

Universitetenes autonomi styrkes tilsynelatende med en viss forventning til bruken av den. Selv om europeiske regjeringer har «trådt tilbake» med hensyn til styringen av universitetene, ønsker de ikke å overlate helt og holdent til universitetene selv å bestemme hva som skal være resultatet av deres virksomhet. I den spesifikke kontinental-europeiske tradisjonen med sterk statlig kontroll og begrenset sentral institusjonell autonomi er det ikke en selvfølge at institusjonenes ledelse vil bruke sin autonomi for å oppnå de forventede resultatene. Under visse omstendigheter kan det f.eks. være mer opportunt (og lettere!) for ledelsen å støtte de «svakere» enhetene i institusjonen gjennom nedskjæringer ved de «sterkere» enhetene, enn å konsentrere sin støtte til de sterkere enhe-

tene og reformere eller legge ned de som står svakt. Et annet problem er ansvaret for systemomfattende spørsmål. Dersom hvert universitet gjennom større institusjonell autonomi tar hånd om sine egne saker, hvem skal da ta hånd om de interessene som angår systemet (eller samfunnet) som helhet? Denne bekymringen utgjør et av de underliggende argumentene i en del land, som f.eks. Danmark, Sverige og Finland, for å ta i bruk avtaler mellom staten og universitetene. Forhandlingene om avtalene kan brukes til å sette systemomfattende saker på dagsordenen, f.eks. stillingen til tradisjonelt underrepresenterte studentgrupper, synkende studenttall i spesifikke utdanningsprogrammer og den dramatiske underrepresentasjonen av kvinner i en del land i høyere akademiske og administrative stillinger.⁵ Noen av disse spørsmålene kan også tas opp gjennom programmer med øremerket finansiering, slik det blir gjort av f.eks. HEFCE i Storbritannia.

Det varierer fra land til land hvilke områder som har sett en styrking av den institusjonelle autonomien. I Tyskland var det første store skrittet for å styrke universitetenes autonomi overgangen fra øremerket finansiering til rammebevilgninger. Også i Hellas har det skjedd en styrking av institusjonenes finansielle autonomi, men de greske universitetene har fortsatt begrenset autonomi på andre områder, sammenlignet med situasjonen i andre medlemsland. En styrking av institusjonenes autonomi på området finansiell styring og når det gjelder institusjonenes strategiske anliggender, har vært målet for den polske regjeringen, men uten at det innebærer noen vesentlig reduksjon av den statlige kontrollen med universitetene. Som i Den tsjekkiske republikk har også den polske staten lagt fram en plan for strategisk utvikling (for tiden fram til 2010) for det høyere utdannings-systemet i sin helhet. Den ungarske regjeringen har styrket den institusjonelle autonomien på en rekke områder, som finansiell styring, personalsaker og ansvaret for innhold og pedagogisk opplegg i institusjonenes undervisningsprogrammer. Sistnevnte har også vært et viktig element i Italia, der en styrking av institusjonenes autonomi har vært et av de sentrale spørsmålene i de nylig gjennomførte reformene innenfor høyere utdanning. I Por-

3. Christopher Hood m. fl., *Controlling Modern Government: Variety, Commonality and Change* (Cheltenham: Edgar Elgar, 2004).

4. Chevallier s. 325.

5. Østerrike, Nederland, Belgia, Tyskland og Malta har den laveste prosentandelen kvinnelige professorer i Europa (< 10 %), og bare i Portugal, Finland, Tyrkia, Latvia og Romania er mer enn 20 % av professorene kvinner. Av disse landene er det Romania som har den høyeste kvinneandelen (29,3 %) (Stichting de Beauvoir *Monitor vrouwelijke hogleraren* 2006: 9, www.stichtingdebeauvoir.nl/PDF-artikelen/Monitor%202006.pdf).

tugal er den institusjonelle autonomien styrket på visse områder, som f.eks. når det gjelder opptakskrav, kvalitetsvurdering og ledelsesstrukturer, selv om det også har dukket opp nye begrensninger, f.eks. på området pedagogisk autonomi. Spania har styrket institusjonenes autonomi innenfor en rekke forskjellige områder, som f.eks. finansiell styring, personalforvaltning, intern organisering og studentopptak. Den institusjonelle autonomien med hensyn til finansielle spørsmål i Storbritannia er også blitt ytterligere styrket med interne styringsorganer som bare er ansvarlige for en effektiv drift av universitetene. Også i Storbritannia har regjeringen lagt fram en strategisk plan for universitetene (2003–2008) som tar opp spørsmål som gjelder institusjonenes ledelse, styring og drift, og som framhever fire hovedområder: 1) utvikling av kompetanse og kapasitet, 2) ansvarlighet overfor interessenter, 3) likeverd og mangfold blant de ansatte, og 4) forsvarlig forvaltning av de menneskelige ressursene (belønning og utvikling).

2 Profesjonalisering av institusjonenes ledelse og tilpasning av institusjonenes styringsstrukturer

Når staten trår tilbake og den institusjonelle autonomien styrkes, er et komplementært tema i hvilken grad institusjonene evner å håndtere selvstendigheten på en profesjonell måte. Dette gjelder både de teknisk-administrative oppgavene, f.eks. innenfor områdene økonomistyring og personalforvaltning, og de strategiske dimensjonene ved institusjonenes lederskap.

De nasjonale regjeringene har håndtert dette spørsmålet på ulike måter. Regjeringen i Flandern har f.eks. stimulert fleksibiliteten og effektiviteten i ledelsen av institusjonene. Også Ungarn ønsker å gjøre universitetenes ledelse mer effektiv, mens en rekke land, herunder Danmark, Nederland, Tsjekia, Polen, Spania og Finland har innført ordninger som tar sikte på å erstatte demokratiske, kollegiale strukturer for institusjonell styring, ledelse og drift med profesjonelle strukturer.

Mens referanserammen for innføring av en demokratisk styringsstruktur i 1960-årene var offentlig styring, har dagens reformer styringsstrukturer i private selskaper som inspirasjonskilder. Den resulterende måten å håndtere universitetenes anliggender på har vært omtalt som en form for New Public Management (NPM), selv om dette begrepet ikke har noen klar og ensartet betydning på tvers av institusjonelle, sektorielle og nasjonale grenser.

De viktigste trendene som kan iakttas i institusjonelle styringsstrukturer innenfor høyere utdanning i Europa, er for det første at det har vært en bevegelse bort fra vertikale til horisontale, eller komplementære, former for styring. Dette innebærer i praksis en bevegelse bort fra styring på grunnlag av «harde» forskrifter og lover og en økende satsing på styring med basis i «myke» avtaler, målsettinger, standarder og indikatorer. En viktig oppgave for institusjonsledere blir da å styre den enkelte institusjons undervisnings- og forskningsvirksomhet i samsvar med dette. Et mulig paradoks som følge av denne endrede styringsmåten er at mens økende institusjonell autonomi (og autonomi når det gjelder ledelse) blir vektlagt politisk, kan resultatet av en politikk som fokuserer på bestemte målsettinger og standarder, innebære en fastere og ikke løser (mikro-)politisk kontroll med høyere utdanning.

For det andre innebærer ikke større autonomi for høyere utdanningsinstitusjoner nødvendigvis at det akademiske personalet ved disse institusjonene føler at det er en bedre løsning for dem. I stedet for å ha en «fiende på avstand» kan de nå få en «fiende i eget hus», med den følge at den akademiske friheten som vanligvis har vært assosiert med undervisning og forskning, blir innskrenket. Dette vil sannsynligvis kunne øke behovet for ansvarlighet innenfor institusjonene, og dernest øke konfliktnivået når det gjelder ressurser og finansiering, ikke minst mellom avdelinger og fakulteter. En konsekvens for den akademiske ledelsen kan bli at de vil måtte bruke mer tid og energi på spørsmål som gjelder institusjonens politikk, og på forhandlinger. Et mulig paradoks som kan oppstå av denne situasjonen, er at interne prosesser kan komme til å legge beslag på institusjonenes dagsorden i en tid da de eksterne relasjonene mellom de høyere utdanningsinstitusjonene og deres omgivelser antas å være viktigere enn noen gang før.

Et tredje punkt er forestillingen om valgte versus utvalgte/utnevnte beslutningstakere ved institusjonene. Hovedpoenget her er ikke hvorvidt institusjonenes ledere og forvaltere er valgt eller utnevnt/utvalgt, eller den formelle formen for styringsstruktur i seg selv. I mange europeiske land vokser hybride styringsmodeller fram, der gamle og nye former for prinsipper og framgangsmåter er blandet sammen. Eksempler på dette er f.eks. tendensen til å lytte nøye til synspunkter og holdninger hos det akademiske personalet når det skal utnevnes nye akademiske ledere på ulike nivåer, og framveksten av nye og uformelle «råd» og «akademiske møter/høringer» som diskuterer viktige strategiske

og akademiske temaer. Istedenfor bare å fokusere på den formelle styringsstrukturen, bør mer oppmerksomhet rettes mot de faktiske rollene til de ulike organene og aktørene i styringsstrukturen.

I det store og hele er hovedutfordringen i alle høyere utdanningssystemer i Europa som er i ferd med å tilpasse sine institusjonelle styringsstrukturer, å håndtere den voksende kløften i utdanningsinstitusjoner som fungerer som løst sammensatte organisasjoner, mellom ledelsens intensjoner og akademiske realiteter, og takle mangelen på tillit mellom ledere og akademikere. I praktisk talt alle internasjonale undersøkelser vedrørende virkningene av de endrede styringsstrukturene,⁶ blir kløften mellom intensjoner og realiteter og mangelen på tillit nevnt som de viktigste utfordringene for den nye bølgen av ledere i høyere utdanningsinstitusjoner. Reed antyder f.eks. at styring dreier seg om å takle kløften mellom forventninger og realiteter.⁷ Han mener:

New managerialism forsøker å tette den uunn-gåelige 'realitetskløften' mellom forventninger og det som leveres, gjennom å benekte kløftens eksistens eller relevans. Men den grunnleggende erfaringen med de endringene som er forbundet med new managerialism, for dens opphavsmenn, agenter og konsumenter, har vært langt mer blandet, for ikke å si tendensiøs, for alle berørte parter. Nettopp i sin organisatoriske fullbyrdelse synes new managerialism å skape enda større kløfter og splittelser innenfor den institusjonelle ordenen og de moralske fundamentene for høyere utdanning, som det så må bygges bro over, eller som må repareres, på en eller annen måte.

En av de primære oppgavene i årene framover blir derfor å identifisere eksempler på hvordan tillit bygges eller undergraves innenfor rammen av de nye styringsmodellene i høyere utdanning.

3 Kvalitetsvurdering og akkreditering

Diskusjonene på europeisk nivå om kvalitetsvurdering, herunder opprettelsen av et europeisk register over autoriserte akkrediteringsinstanser, har påvirket utviklingen i de enkelte landene i visse

6. Alberto Amaral, Lynn Meek, og Ingvild Marheim Larsen (red.), *The Higher Education Managerial Revolution?* (Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 2003).

7. Michael Reed, «New Managerialism, Professional Power and Organisational Governance in UK Universities: A Review and Assessment», Alberto Amaral, Glen Jones and Berit Karseth (red.) *Governing Higher Education: National Perspectives on Institutional Governance* (Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 2002), s. 163-187.

henseender. Dette området er imidlertid fremdeles stort sett et nasjonalt ansvar, selv om det i enkelte land, f.eks. i Danmark, kan iakttas en forskyvning av myndighet i retning institusjonene. Nye akkrediteringsordninger er blitt innført i en rekke land, blant dem Frankrike, Spania og Nederland. Utviklingen når det gjelder evaluering og akkreditering av høyere utdanning, er beskrevet i detalj hos Schwartz og Westerheijden.⁸ Denne publikasjonen gir mer detaljert informasjon om utviklingen med hensyn til kvalitetsvurdering innenfor høyere utdanning i Europa. For eksempel har Portugal gjennomført tiltak for å stimulere utviklingen av en kvalitetskultur ved portugisiske universiteter og polytekniske høyskoler, og Spania har opprettet en koordineringskomité som skal fungere som en bro mellom nasjonale og regionale kvalitetsvurderingsinstanser.

Til slutt kan det i tillegg nevnes to viktige utviklingstrekk. For det første har Storbritannia innført nye nasjonale rammeverk for kvalifikasjoner i høyere utdanning (for England, Wales og Skottland). For det andre kan det i Nederland, der det tradisjonelt har vært lagt vekt på like muligheter for alle til (høyere) utdanning, observeres en endring i retning av å vurdere en utvelging av studentene og vektlegge studentenes talent og ambisjoner mer enn like muligheter. Dette innbefatter ikke bare innføring av forpliktende studierådgivning til studenter som ligger etter planen, slik at de må avbryte sine studier, men også oppretting av separate undervisningsstrukturer, som f.eks. masterclasses, universitetskollegier og *honours*-programmer for spesielt talentfulle og motiverte studenter. I tillegg pågår det i Nederland en diskusjon om oppretting av en (forsknings)vurderingsordning som ligner på den Storbritannia har.

4 Finansiering og studieavgifter

I en rekke land har det vært gjort forsøk på å omfordele offentlige midler til utdanning på grunnlag av prestasjoner eller andre ikke-tradisjonelle kriterier. Det er f.eks. innført nye finansieringsordninger i Ungarn, Den tsjekkiske republikk har innført en prestasjonsbasert ordning med engangsbeløp, og Spania har lansert konkurrerende budgivning som et middel til å øke institusjonenes ansvar, høyne engasjementet for prosessen og bidra til å utvikle bedriftsmessige (institusjonelle) struktu-

8. Stephanie Schwarz og Don Westerheijden (red.), *Accreditation and Evaluation in the European Higher Education Area* (Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 2004).

rer. Men av ulike årsaker fører ikke alltid sluttresultatet til den tiltenkte omfordelingen. Vanligvis er anbefalingene med hensyn til nye finansieringsmekanismer blitt modifisert av representanter fra institusjonene, særlig fra de institusjonene som risikerer å tape midler i den tiltenkte omfordelingen.

I Storbritannia er den delen av universitetenes budsjetter som dekkes av statstilskudd, som regel mindre enn den er på kontinentet,⁹ og universitetene oppmuntres i større grad til å skaffe seg midler fra ulike eksterne kilder (som f.eks. sponsorer, studieavgifter, donasjoner m.m.).

Overalt er det tegn som tyder på at endringene i andelen offentlig finansiering til europeiske universiteter har vært beskjedne det siste tiåret, særlig sett i et internasjonalt perspektiv. Selv om det finnes unntak, f.eks. i Storbritannia, der staten ikke lenger er den primære finansieringskilden for alle høyere utdanningsinstitusjoner, er det stabilitet mer enn endring som karakteriserer finansieringen av høyere utdanning i et europeisk perspektiv. Det kan observeres en reduksjon i andelen statlige bevilgninger og en økning når det gjelder bidrag og avtaler, men denne endringen har ikke i vesentlig grad endret fordelingen i hvordan institusjonenes finansiering er fordelt.¹⁰ Men selv om den offentlige andelen av finansieringen har vært ganske stabil, er det tegn til at finansieringsformen har endret seg til en viss grad. Det siste tiåret er det blitt lagt mer vekt på tverrfaglig og anvendt forskning, og på kommersialisert forskning og patentering.¹¹ Konkurransen mellom universitetene, og mellom universitetene og andre enheter, har derfor blitt et sterkere element i styringen av høyere utdanningsinstitusjoner i Europa. Endringer i finansieringsnivå og finansieringsmekanismer kan også påvirke mangfoldet og stratifiseringen innenfor høyere utdanningsinstitusjoner i Europa.

Når det gjelder studieavgifter, kan det observeres et stort spekter av trender, initiativer og utviklingstrekk i EU. I Storbritannia (England og Wales) er det innført en ordning med variable avgifter, som gir universitetene fra september 2006

rett til å kreve studieavgifter på (opp til) £3.000, som i prinsippet skal betales etter avlagt eksamen og ikke i løpet av studiet. Spesielle finansielle støtteordninger for studenter, for å sikre rettferdig tilgang, er også opprettet/styrket (f.eks. stipend, tilskudd m.m.). Som i Storbritannia står det heller ikke universitetene i de andre medlemslandene fritt å fastsette i sin helhet nivået på studieavgiftene de kan forlange for sine utdanningsprogrammer, om de i det hele tatt kan pålegge slike avgifter. Institusjonell autonomi hva angår størrelsen på studieavgiftene eksisterer bare i en del tilfeller, som f.eks. i Danmark, Nederland og Storbritannia, der universitetene forventes å anvende spesielle studieavgiftsnivåer for ikke-europeiske studenter, noe som skal gi universitetene anledning til å kreve at (spesifikke grupper av) studenter fra land utenfor EU betaler det deres utdanning koster. I Frankrike kan institusjonene selv bare fastsette størrelsen på studieavgiften for ikke-akkrediterte studieprogrammer. Dette gjelder også for de ikke-registrerte (og ikke offentlig finansierte) studieprogrammene på masternivå ved de nederlandske universitetene for anvendte vitenskaper (HBO-institusjonene). I Tyskland er situasjonen mer kompleks.¹² Per september 2006 forventer tre av 16 delstater at deres universiteter skal kreve €500 i studieavgift fra nye studenter, mens ytterligere åtte eller ni har planer om å pålegge nye universitetsstudenter å betale studieavgift en eller annen gang i framtiden. Det er satt et generelt tak på €500, men det er forventet at det i en del delstater vil bli innført en høyere studieavgift i nær framtid. I Hellas er det studieavgift for studier på høyere nivå, mens statlige universiteter i Polen har fått (lovfestet) rett til å ta studieavgift for visse programmer, selv om Utdanningsdepartementet i visse situasjoner fremdeles fastsetter et maksimumsbeløp (et tak).

I tillegg til disse fire tradisjonelle, vidtfnavnende politiske temaene som det er pekt på innenfor høyere utdanning, finnes det en rekke «nye» politiske saker som har fått en framtrødende plass på den utdanningspolitiske dagsordenen i en del medlemsland, men ikke i alle. I det følgende presenteres en kort drøfting av de fire temaene som er nevnt.

9. Benedetto Lepori m. fl., *Changing Pattern of Higher Education Funding: Evidence from CHINC Countries. Intermediate report from the CHINC project* (Sevilla: Joint Research Centre, Institute for Prospective Technological Studies, 2005).

10. CHINC, *Changes in University Incomes: Their Impact on University-Based Research and Innovation*. Final report. (Sevilla: Joint Research Centre, Institute for Prospective Technological Studies, 2006).

11. CHINC (2006).

12. For oppdatert detaljert informasjon om situasjonen med hensyn til studieavgifter i de tyske delstatene, se http://www.studis-online.de/StudHnfo/Gebuehren/tuition_fees.php, eller nettsiden til DAAD: <http://www.daad.de/deutschland/studium/studienplanung/00493.en.html>.

5 Samarbeid mellom universiteter og næringsliv

Dette er et viktig «nytt» tema i de nasjonale politiske prosessene innenfor høyere utdanning. I Ungarn har de f.eks., når det gjelder innovasjon (og forskning og utvikling), gitt utviklingen av regionale kunnskapssentre ved enkelte universiteter spesiell prioritet med det formål å utforske mulighetene for felles forskning og utvikling mellom universiteter og næringsliv. Også i land som Østerrike, Belgia (Flandern), Tsjekia, Finland og Storbritannia er det innført et mangfold av prosedyrer og tiltak for å fremme medvirkning fra akademikere til anvendt (problemløsende) forskning og styrke (ytterligere) båndene mellom den akademiske verdenen og næringslivet. I Østerrike ble det f.eks. i 2005 fra regjeringens side lagt fram forslag med sikte på å opprette et bånd mellom forskningsfinansiering og en insentivordning for å tiltrekke seg støtte fra næringslivet til forskning ved universitetene.

6 Styrking av europeiske universiteters internasjonale konkurransevne

Dette har sammenheng med det foregående punktet, og et viktig utgangspunkt her er det som er blitt omtalt som det europeiske paradokset.¹³ De høyere utdanningsinstitusjonene i EUs medlemsland spiller en ledende global rolle med hensyn til vitenskapelig produksjon på toppnivå, men de ligger etter når det gjelder evne til å omgjøre denne styrken til verdiskapende innovasjon.¹⁴ Samtidig hevdes det imidlertid at europeiske universiteter «ligger etter amerikanske universiteter og trues av universiteter i de framvoksende økonomiene (Kina og India)».¹⁵ Den siste påstanden underbygges dessverre bare av henvisninger til universitetsrangeringer og savner en mer velbegrunnet dokumentasjon.

13. Peter Maassen og Johan P. Olsen (red.), *University Dynamics and European Integration* (Dordrecht: Springer, 2007).

14. European Commission, *Delivering on the modernisation agenda for universities: Education, research and innovation* (Brussels COM(2006) 208 final).

15. Ján Figel', «International competitiveness in higher education – A European perspective», Association of Heads of University Administration, Annual Conference, Oxford 3 April 2006.

Ikke desto mindre har flere medlemsland iverksatt spesifikke tiltak for å styrke den internasjonale konkurransevnen til sine høyere utdanningsinstitusjoner, og særlig forskningsuniversitetene. Østerrike har f.eks. innført spesielle (statsstøttede) programmer som har som formål å trekke vitenskapelige talenter til landet, både østerrikerere som holder til i utlandet, og utlendinger. I tillegg er utvikling av innovativ kapasitet på nasjonalt nivå og høyning av den internasjonale konkurransevnen (Lisboa-agendaen) to av de avgjørende elementene i den rådende politikken for høyere utdanning (og innovasjon) i Østerrike. Også den gjeldende danske politikken for høyere utdanning har som en klar målsetting å styrke den internasjonale konkurransevnen til landets høyere utdanningsinstitusjoner. For eksempel er den danske regjeringens globaliseringsstrategi, som ble presentert i 2007, av direkte relevans for de danske institusjonene for høyere utdanning. Som en del av denne strategien har den danske regjeringen som siktemål å skape vilkår som gjør det mulig både for danske universiteter og høyskoler å bli av internasjonal klasse. I Tyskland er politikken for å trekke internasjonale talenter til tyske institusjoner for høyere utdanning og arbeidet for å repatriere anerkjente tyske vitenskapsmenn som holder til i utlandet, særlig viktig i den forbindelse.¹⁶

Alt i alt forsøker medlemslandene på forskjellige måter å opprettholde eller styrke konkurransevnen til de høyere utdanningsinstitusjonene i Europa. Det som er av relevans her, er at den tilsynelatende svake posisjonen til europeisk høyere utdanning refererer seg særlig til de ±200 forskningsintensive universitetene i Europa, og ikke til de 4 000+ andre høyere utdanningsinstitusjonene. De internasjonale universitetsrangeringene anvender alle et begrenset antall omstridte indikatorer, som alle «måler» aspekter ved universitetenes forskningskvalitet. De gir ikke noe innblikk i kvaliteten på undervisningsprogrammene. De få internasjonale komparative undersøkelser som er gjort når det gjelder kvaliteten på studieprogrammer, antyder alle at nivået på mastergrads- og ph.d.-kandidater ved europeiske forskningsintensive universiteter er minst på høyde med tilsvarende kandidater ved de ledende amerikanske forskningsintensive universitetene.

16. Se for eksempel den tyske regjeringens «Avtale om forskning og innovasjon» (2005). Også den britiske regjeringens lov om høyere utdanning fra 2004 hadde som siktemål å hjelpe de høyere utdanningsinstitusjonene til å bli internasjonalt konkurransedyktige.

7 Fremme et mangfoldig system

Systemmangfold er et mangefasettert begrep. Det refererer f.eks. til forskjellen mellom (forsknings)universiteter og andre typer høyere utdanningsinstitusjoner, som f.eks. polytechnics, Fachhochschulen, hogescholen, colleges og høyskoler. Akademisk og profesjonell drift er velkjente konsepter som representerer akademiseringen av tradisjonelle høyere profesjonsutdanningsprogrammer og -institusjoner og «profesjonaliseringen» av tradisjonelle akademiske programmer og institusjoner. Kyvik har identifisert fem typer «landskaper» med hensyn til høyere utdanning i Europa:¹⁷ universitets-dominerte, universitets-atskilte, binære, integrerte og hierarkiske høyere utdanningssystemer. Også i dette henseende er det klart at de høyere utdanningssystemene i Europa er svært ulikt organisert, og at alle nasjonale regjeringer må forholde seg til spørsmålet om systemmangfold innenfor de spesifikke grensene som den gjeldende organiseringen av deres eget system for høyere utdanning setter. Relevante politiske spørsmål i denne sammenheng er f.eks.: Hvilke høyere utdanningsinstitusjoner skal ha tilgang til grunnforskningsmidler? Hvilke institusjoner skal tilby studieprogrammer på høyere grads nivå? Hva slags samarbeid mellom ulike typer høyere utdanningsinstitusjoner skal stimuleres, og hva slags samarbeid skal begrenses (eller eventuelt «forbys»)? På hvilke områder skal det stimuleres til konkurranse mellom høyere utdanningsinstitusjoner, og hvor skal konkurransen begrenses?

I det siste har spørsmålet om «eliteinstitusjoner» blitt relevant i en rekke land, også på europeisk nivå. Dette refererer til forslaget om å opprette European Institute of Innovation and Technology (EIT), og til nasjonale initiativer for å hjelpe en rekke eksisterende institusjoner til å bli universiteter av verdensklasse (f.eks. i Tyskland), samt

17. Svein Kyvik, «Structural Changes in Higher Education Systems in Western Europe», *Higher Education in Europe* XXIX(3) (2004): 393-409.

debatter på nasjonalt nivå vedrørende forslagene om å opprette et nytt «elite»-universitet for vitenskap og teknologi (Østerrike). I tillegg til denne formen for institusjonell differensiering finnes det også eksempler på initiativer for å stimulere til intra-institusjonell differensiering, f.eks. i form av oppretting av university colleges (Nederland).

8 Høyere utdanningsinstitusjoners tiltrekningskraft som arbeidsplass

I en rekke EU-medlemsland har høyere utdanningsinstitusjoners tiltrekningskraft som arbeidsplass og den akademiske karrierens tiltrekningskraft blitt et politisk tema. Danmark har f.eks. gjennomført en del tiltak med det formål å styrke den institusjonelle kapasiteten (hva menneskelige ressurser angår) ved universitetene, og styrke evnen til å beholde og trekke til seg høyt kvalifisert personale på et mer konkurransebasert grunnlag. Også Tyskland forsøker å styrke universitetenes tiltrekningskraft som arbeidsgiver, særlig for unge talenter og for kvinner. I Ungarn er det også gjennomført tiltak for å gjøre den akademiske karrieren mer attraktiv, bl.a. ved å øke lønnen til offentlig ansatte ved høyere utdanningsinstitusjoner med 50 % (2003).

Mange av EUs medlemsland står overfor en forgubbing av det akademiske personalet på en del områder og i en del fag. Dette temaet er ikke på toppen av prioriteringslisten noe sted, men det er klart at kombinasjonen av forgubbing og den demografiske utviklingen i de fleste EU-medlemslandene, sammen med den manglende appellen akademiske karrierer har for visse grupper av befolkningen (særlig kvinner), den synkende statusen til den akademiske profesjonen generelt sett og amerikanske og britiske universiteters tiltrekningskraft på akademiske talenter fra kontinental-Europa, er en stor utfordring for de som utformer den europeiske politikken for høyere utdanning, og for institusjonenes ledere.

Vedlegg 2**Registrerte studenter, søkning, master- og doktorgrader –
tabeller**

Tabell 2.1 Antall master- og doktorgrader per institusjon og studiested. Registrerte studenter og primærsøkere per studieplass

Institusjon/studiested	Antall registrerte studenter høst 2006		Primærsøker per studieplass		Antall mastergrader per 22.05.07	Antall doktorgrader per 22.05.07
	Alle	Undervisning ved institusjonen	2002–2006	2007		
<i>Universitetet i Agder</i>	7 660	7 565	1,6	1,5	16	5
Kristiansand	5 960	5 865	1,9	1,5	13	
Grimstad	1 200	1 200	0,9	0,9	3	
Arendal	500	500	2,2	1,5		
<i>Universitetet i Stavanger</i>	6 928	6 861	2,4	2,1	29	7
<i>Høgskolen i Akershus</i>	3 093	2 757	1,8	2,0	4	–
Lillestrøm						
<i>Høgskolen i Bergen</i>	5 596	5 462	2,9	2,8	4	–
Bergen						
<i>Høgskolen i Bodø</i>	3 856	3 565	1,3	1,1	10	2
Bodø						
<i>Høgskolen i Buskerud</i>	2 630	2 604	1,8	1,8	4	–
Drammen	691	665	2,3	2,5	1	
Hønefoss	1 124	1 124	1,2	1,3	3 ¹	
Kongsberg	815	815	1,8	1,7	–	
<i>Høgskolen i Finnmark</i>	2 002	1 476	1,0	0,7	2	–
Alta	1 770	1 260	0,8	0,7	2	
Hammerfest	232	216	1,3	0,9	–	
<i>Høgskolen i Gjøvik</i>	1 607	1 570	1,3	1,0	5	–
Gjøvik						
<i>Høgskolen i Harstad</i>	1 228	1 086	1,3	1,1	–	–
Harstad						
<i>Høgskolen i Hedmark</i>	4 073	3 384	1,3	1,4	6	–
Hamar	1 490	1 195	1,3	1,9	4	
Elverum	1 428	1 219	1,3	1,1	1	
Evenstad	142	142	1,2	1,4	1	
Rena	1 013	828	1,0	1,2	–	

Tabell 2.1 Antall master- og doktorgrader per institusjon og studiested. Registrerte studenter og primærsøkere per studieplass

Institusjon/studiested	Antall registrerte studenter høst 2006		Primærsøker per studieplass		Antall mastergrader per 22.05.07	Antall doktorgrader per 22.05.07
	Alle	Undervisning ved institusjonen	2002–2006	2007		
<i>Høgskolen i Lillehammer</i> Lillehammer	2 921	2 921	1,6	1,4	10	–
<i>Høgskolen i Molde</i> Molde	1 726	1 555	1,2	1,2	5	1
<i>Høgskolen i Narvik</i> Narvik	1 045	1 045	0,6	0,5	6	–
<i>Høgskolen i Nesna</i> Nesna	942	505	0,5	0,4	2	–
<i>Høgskolen i Nord-Trøndelag</i> Namsos	3 806	3 704	1,2	1,2	2	–
Steinkjer	614	614	1,1	1,0	1 ²	
Levanger	1 223	1 178	0,7	0,7	–	
Stjørdal	1 813	1 756	1,3	1,2	1	
	156	156	4,2	3,0	–	
<i>Høgskolen i Oslo</i> Oslo	11 009	10 963	3,4	3,3	13	1
<i>Høgskolen i Sogn og Fjordane</i> Sogndal	2 625	2 428	1,2	1,0	1	–
Førde	1 836	1 773	1,2	1,0	–	
Sandane	642 ³	642	1,3 ⁴	1,1	1	–
<i>Høgskolen Stord/Haugesund</i> Stord	2 299	2 285	1,4	1,1	1	–
Haugesund	1 090	1 090	1,1	1,1	1	
	1 209	1 195	1,9	1,3	–	
<i>Høgskolen i Sør-Trøndelag</i> Trondheim	6 160	5 646	2,9	2,7	3	–
<i>Høgskolen i Telemark</i> Bø	4 872	4 224	1,5	1,7	9	–
Notodden	1 440	1 437	1,1	1,7	3	
Rauland	1 874	1 475	1,0	1,0	1	
Porsgrunn	100	100	1,1	0,7	1	
	1 458	1 212	2,4	2,0	4	
<i>Høgskolen i Tromsø</i> Tromsø	2 585	2 101	2,1	2,0	1	–
<i>Høgskolen i Vestfold</i> Borre	3 114	3 042	1,3	1,3	5	–
Tønsberg	1 740	1 740	1,5	1,3	3	
	1 374	1 302	1,2	1,6	2	

Tabell 2.1 Antall master- og doktorgrader per institusjon og studiested. Registrerte studenter og primærsøkere per studieplass

Institusjon/studiested	Antall registrerte studenter høst 2006		Primærsøker per studieplass		Antall mastergrader per 22.05.07	Antall doktorgrader per 22.05.07
	Alle	Undervisning ved institusjonen	2002–2006	2007		
<i>Høgskolen i Volda</i> Volda	2 833	2 445	1,3	1,2	5	–
<i>Høgskolen i Østfold</i> Halden	3 580	3 605	1,6	1,5	3	–
Fredrikstad	2 065	2 065	1,2	1,2	3	
Sarpsborg	1 187	1 187	2,5	2,6	–	
	328	328	1,3	0,8	–	
<i>Høgskolen i Ålesund</i> Ålesund	1 534	1 406	1,5	1,5	2	–
<i>Samisk høgskole</i> Kautokeino	173	164	0,2	0,1	–	–

¹ På mastergrad i utdanningsledelse gis første del av studiet i Drammen og siste del i Hønefoss. Dette gjelder fra høsten 2007. Et godkjent masterstudium er ikke satt i gang.

² Studiet tilbys også i Levanger.

³ Desentraliserte studietilbud fra andre institusjoner.

⁴ Tall fra Samordna opptak foreligger ikke.

Tabell 2.2 Master- og doktorgrader per institusjon. Opptakstall, antall uteksaminerte og registrerte studenter

Institusjon/studiested	Studium (master/dr.grad) per 22.05.07	Studium opprettet	Opptakstall 2006	Antall uteksaminerte vår 2006**	Registrerte studenter vår 2007**
<i>Universitetet i Stavanger</i>	<i>Philosophiae doctor (ph.d.):</i>				
	Spesialpedagogikk	Per 01.01.05	3	–	24
	Ledelse	Sept. 2005	9	1	22
	Risikostyring og samfunnsikkerhet	Per 01.01.05	11	2	29
	Informasjonsteknologi	Sept. 2005	4	1	11
	Offshoreteknologi	Per 01.01.05	12	3	24
	Biologisk kjemi	Sept. 2005	3	–	8
	Petroleumsteknologi	Per 01.01.05	8	5	23
<i>Universitetet i Agder</i>	<i>Master (1 ½ år):</i>				
	Ledelse (erfaringsbasert)	14.12.05	33	–	30
	<i>Master (2 år):</i>				
	Engelsk litteratur og språk	23.06.04	8	2	22
	Idrettsvitenskap	24.03.04	11	5	22
	Informasjons- og kommunikasjonsteknologi – sivilingeniør	Per 01.01.03*	31	37	98
	Industriell økonomi og informasjonsledelse – sivilingeniør	Per 01.01.03*	36	21	71
	Informasjonssystemer	Per 01.01.03*	13	16	37
	Kristendomskunnskap	Per 01.01.03*	12	2	21
	Matematikkdidaktikk	Per 01.01.03*	17	5	36
	Nordisk språk og litteratur	Per 01.01.03*	10	8	25
	Offentlig politikk og ledelse (endret navn 27.09.05)	27.09.05	36	21	87
	Pedagogikk (undervisning og læring)	31.08.04	–	–	50
	Musikkutøving	18.08.03	18	12	33
	Økonomi og administrasjon	06.01.04	155	14	117
	Psykisk helsearbeid	04.04.05	24	–	
	Utviklingsledelse og administrasjon	04.01.05	–	–	24
	<i>Philosophiae doctor (ph.d.):</i>				
	Matematikkdidaktikk	Per 01.01.03*	4	1	19
	Nordisk språkvitenskap og nordisk litteraturvitenskap (endret navn 18.12.04)	18.12.04	–	3	17
	Mobile kommunikasjonssystemer: nettverk, sikkerhet og formelle metoder	16.09.05	2	–	4
	Internasjonal organisasjon og ledelse	16.01.06	10	–	11
	Religion, etikk og samfunn	01.03.07	–	–	–

Tabell 2.2 Master- og doktorgrader per institusjon. Opptakstall, antall uteksaminerte og registrerte studenter

Institusjon/studiested	Studium (master/dr.grad) per 22.05.07	Studium opprettet	Opptakstall 2006	Antall uteksaminerte vår 2006**	Registrerte studenter vår 2007**
<i>Høgskolen i Akershus</i>	<i>Master (2 år):</i>				
	Ernæring, helse- og miljøfag	Per 01.01.03*	45	2	79
	Yrkespedagogikk	Per 01.01.03*	37	20	124
	Læring i komplekse systemer	15.04.04	38	3	60
	Produktdesign	11.12.06	–	–	–
<i>Høgskolen i Bergen</i>	<i>Master (2 år):</i>				
	Dramapedagogikk	Per 01.01.03*	–	–	17
	Musikkpedagogikk	Per 01.01.03*	–	4	16
	Samfunnsarbeid	13.03.06	–	–	29
	Kunnskapsbasert praksis i helsefag	11.10.07	–	–	–
<i>Høgskolen i Bodø</i>	<i>Master (2 år):</i>				
	Havbruk	13.10.04	7	1	14
	Praktisk kunnskap	Per 01.01.03*	25	13	–
	Politikk og samfunnsendring	Ukjent	11	–	21
	Rehabilitering (godkjent av HBOs styre 13.06.05)	13.06.05	23	–	33
	Sosiologi	Per 01.01.03*	11	1	20
	Sosialt arbeid	Per 01.01.03*	39	7	64
	Tilpassa opplæring	12.12.06	33	9	–
	Master of Science in Energy Management (fellesgrad med MGIMO, Moskva)	Ukjent	17	–	21
	Siviløkonom	Per 01.01.03*	183	113	308
	<i>Philosophiae doctor (ph.d.):</i>				
	Bedriftsøkonomi	11.10.02	8	3	28
	Sosiologi	07.06.05	7	–	10
<i>Høgskolen i Buskerud</i>	<i>Master (1 ½ år):</i>				
	Utdanningsledelse	20.02.04	9	–	31
	<i>Master (2 år):</i>				
	Klinisk helsearbeid	17.01.05	50	–	147
	Økonomi og administrasjon	Per 01.01.03*	36	18	114
	Helserettet katastrofehåndtering	17.06.05	–	–	–
<i>Høgskolen i Finnmark</i>	<i>Master (1 ½ år):</i>				
	Spesialpedagogikk og tilpasset opplæring (erfaringsbasert)	15.06.05	27	–	28
	<i>Master (2 år):</i>				
	Reiseliv	Per 01.01.03*	13	3	28

Tabell 2.2 Master- og doktorgrader per institusjon. Opptakstall, antall uteksaminerte og registrerte studenter

Institusjon/studiested	Studium (master/dr.grad) per 22.05.07	Studium opprettet	Opptakstall 2006	Antall uteksaminerte vår 2006**	Registrerte studenter vår 2007**
<i>Høgskolen i Gjøvik</i>	<i>Master (2 år):</i>				
	Informasjonssikkerhet	30.11.04	22	3	43
	Medieteknikk	17.06.05	7	–	15
	Teknologi – medieteknikk	17.06.05	–	3	10
	Brukersentrert mediedesign	22.08.05	–	–	–
	Helsefremmende arbeid og omsorg i lokalsamfunnet	18.11.05	23	–	5
<i>Høgskolen i Harstad</i>	Har ikke master.				
<i>Høgskolen i Hedmark</i>	<i>Master (2 år):</i>				
	Språk, kultur og digital kommunikasjon	26.09.05	2	–	3
	Tilpasset opplæring	18.04.05	17	–	36
	Kultur- og språkfagenes didaktikk	19.04.05	13	–	25
	Psykisk helsearbeid (erfaringsbasert)	10.01.06	13	–	6
	Anvendt økologi	07.03.06	9	–	9
	Næringsrettet bioteknologi	15.01.07	–	–	–
<i>Høgskolen i Lillehammer</i>	<i>Master (2 år):</i>				
	Velferdspolitikkk	10.11.03	6	2	28
	Helse- og sosialfaglig arbeid med barn og unge	10.11.03	27	–	75
	Film- og fjernsynsvitenskap	27.05.05	9	–	21
	Pedagogikk	Per 01.01.03*	24	15	65
	Velferdsforvaltning	15.08.05	14	–	21
	Europeisk integrasjon	21.09.05	–	–	–
	Spesialpedagogikk	29.11.05	31	–	30
	Innovasjon og næringsutvikling	21.04.06	21	–	21
	Moderne forvaltning	16.10.06	–	–	–
Fjernsynsproduksjon	29.11.06	–	–	–	
<i>Høgskolen i Molde</i>	<i>Master (1 ½ år):</i>				
	Anvendt informatikk (erfaringsbasert)	27.09.04	4	4	14
	Samferdselsplanlegging	Ukjent. (opprettet selv)	11	–	1
	<i>Master (2 år):</i>				
	Logistikk	Per 01.01.03*	52	29	109
Helse- og sosialfag, kliniske hjelperelasjoner overfor sårbare grupper	29.07.05	32	–	30	

Tabell 2.2 Master- og doktorgrader per institusjon. Opptakstall, antall uteksaminerte og registrerte studenter

Institusjon/studiested	Studium (master/dr.grad) per 22.05.07	Studium opprettet	Opptakstall 2006	Antall uteksaminerte vår 2006**	Registrerte studenter vår 2007**
	Samfunnsendring, organisasjon og ledelse	01.12.05	16	–	15
	<i>Philosophiae doctor (ph.d.):</i>				
	Logistikk	Per 01.01.03*	7	3	20
<i>Høgskolen i Narvik</i>	<i>Master (2 år):</i>				
	Data/IT	Per 01.01.03*	10	2	22
	Elektroteknikk	Per 01.01.03*	7	–	12
	Industriell teknologi (endret navn 17.12.03)	17.12.03	16	1	25
	Ingeniørdesign	Per 01.01.03*	16	–	19
	Integrert bygningsteknologi	Per 01.01.03*	18	2	24
	Romteknologi	Per 01.01.03*	9	1	16
<i>Høgskolen i Nesna</i>	<i>Master (2 år):</i>				
	Profesjonsrettet naturfag	09.11.06	–	–	–
	Musikkvitenskap	15.01.07	–	–	–
<i>Høgskolen i Nord-Trøndelag</i>	<i>Master (2 år):</i>				
	Kroppøving	Per 01.01.03*	15	3	35
	Tverrfaglig helse- og sosialfag, fordypning i psykisk helsearbeid, erfaringsbasert 120 stp	22.10.2007	–	–	–
<i>Høgskolen i Oslo</i>	<i>Master (1 ½ år):</i>				
	Internasjonal sosial- og helsepolitikk	03.02.05	31	–	28
	Styring og ledelse (erfaringsbasert)	08.05.07	–	–	–
	<i>Master (2 år):</i>				
	Klinisk sykepleievitenskap	19.05.05	33	–	29
	Grunnskoledidaktikk	24.06.05	9	–	13
	Barnehagepedagogikk	Per 01.01.03*	23	14	54
	Bibliotek- og informasjonsvitenskap	Per 01.01.03*	39	4	66
	Duodji	Per 01.01.03*	–	–	–
	Flerkulturell og internasjonal utdanning (endret navn 06.01.04)	06.01.04	–	3	46
	Formgiving, kunst og håndverk (endret navn 06.01.04)	06.01.04	21	13	34
	Sosialt arbeid	Per 01.01.03*	33	1	114
	Biomedisin	12.09.07	–	–	–

Tabell 2.2 Master- og doktorgrader per institusjon. Opptakstall, antall uteksaminerte og registrerte studenter

Institusjon/studiested	Studium (master/dr.grad) per 22.05.07	Studium opprettet	Opptakstall 2006	Antall uteksaminerte vår 2006**	Registrerte studenter vår 2007**
	Rehabilitering, erfaringsbasert 120 stp	08.05.07	–	–	–
	Familiebehandling, erfaringsbasert 120 stp	11.10. 2007	–	–	–
	<i>Philosophiae doctor (ph.d.):</i> Profesjonsstudier	19.10.04	7	–	13
<i>Høgskolen i Sogn og Fjordane</i>	<i>Master (2 år):</i> Organisasjon og leing (endret navn 24.05.05)	24.05.05	43	4	77
<i>Høgskolen Stord/Haugesund</i>	<i>Master (2 år):</i> IKT i læring	29.10.02	19	8	33
<i>Høgskolen i Sør-Trøndelag</i>	<i>Master (2 år):</i> Grunnskolen matematikkfag	03.09.04	8	–	13
	Grunnskolen norskfag	03.09.04	3	–	9
	Økonomi og administrasjon	Per 01.01.03*	49	37	90
<i>Høgskolen i Telemark</i>	<i>Master (2 år):</i> Energi og miljøteknologi	Per 01.01.03*	16	–	14
	Natur-, helse- og miljøvern	Per 01.01.03*	32	13	49
	Formgiving, kunst og håndverk	Per 01.01.03*	14	10	25
	Prosessteknologi	Per 01.01.03*	26	2	28
	Tradisjonskunst	Per 01.01.03*	15	12	30
	Kroppsøvings-, idretts- og friluftslivsfag	14.05.04	24	5	44
	Kulturstudier	Per 01.01.03*	31	7	48
	Kybernetikk og industriell IT	Per 01.01.03*	21	–	25
	Flerkulturelt forebyggende arbeid med barn og unge	15.01.07	–	–	–
<i>Høgskolen i Tromsø</i>	<i>Master (2 år):</i> Musikkutøving	28.11.07	–	–	–
<i>Høgskolen i Vestfold</i>	<i>Master (2 år):</i> Helsefremmende arbeid	25.08.04	39	–	92
	Mikrosystemteknologi	03.02.05	17	–	34
	Pedagogiske tekster: læring – kommunikasjon – design	26.09.05	36	–	22
	Faglitterær skriving	16.10.06	–	–	23

Tabell 2.2 Master- og doktorgrader per institusjon. Opptakstall, antall uteksaminerte og registrerte studenter

Institusjon/studiested	Studium (master/dr.grad) per 22.05.07	Studium opprettet	Opptakstall 2006	Antall uteksaminerte vår 2006**	Registrerte studenter vår 2007**
	Samfunnsvitenskap, tverrfaglig, med vekt på komplekse nettverk, innovasjonssystemer og endringsprosesser	27.11.07	–	–	–
<i>Høgskolen i Volda</i>	<i>Master (2 år):</i>				
	Nynorsk skriftkultur	Per 01.01.03*	10	2	23
	Samfunnsplanlegging	Per 01.01.03*	116	12	112
	Yrkesrettet spesialpedagogikk	06.01.04	42	8	65
	Kultur møte	16.10.06	–	–	–
	Helse- og sosialfaglig arbeid	09.11.06	–	–	–
<i>Høgskolen i Østfold</i>	<i>Master (2 år):</i>				
	Informatikk	Per 01.01.03*	19	7	56
	Merkantilt tysk fagspråk	Per 01.01.03*	–	2	–
	Organisasjon og ledelse	19.06.03	32	11	104
<i>Høgskolen i Ålesund</i>	<i>Master (1 ½ år):</i>				
	Produkt- og systemdesign (erfaringsbasert)	26.10.07	–	–	–
	<i>Master (2 år):</i>				
	Produkt- og systemdesign	26.10.07	–	–	–
<i>Samisk høgskole</i>	Har ikke master.				

* «Per 01.01.03» – betyr at disse masterprogrammene var opprettet før 01.01.03.

** Tallene for doktorgrader er fra hele 2006.

Vedlegg 3

Forutsetninger for drøftingen av modeller for framtidig institusjonsstruktur

1 Generelle forutsetninger om samfunnsutviklingen

Utvalget har beskrevet samfunnsutviklingen på viktige områder i kapittel 3 og 4 i utredningen. Kapitlene beskriver en fortsatt vekt på utvikling av kunnskapssamfunnet, der den tjenesteytende sektoren vil fortsette å vokse og en stor del av arbeidskraften vil måtte ha høyere utdanning. Generelt vil etterspørselen etter kunnskap (kandidater, forskning, formidling, kommersialisering) i samfunnet fortsette å øke. Livslang læring kan få enda større betydning enn i dag. I en slik situasjon vil mindre høyskoler profitere på nærhet, men kunne bli for svake når det gjelder faglig kvalitet og profesjonell tilrettelegging.

Den demografiske utviklingen i Norge fram til 2025 er beskrevet i kapittel 4.4. Et sentralt trekk er at den befolkningsmessige konsentrasjonen i bymessige strøk vil fortsette. Samtidig viser søker-tallene fra Samordna opptak at mindre høyskoler og studiesteder i distriktene allerede i dag har sviktende søkning, jf. vedlegg 2. Utviklingen forsterkes av at ungdom er mer mobile enn eldre og søker til byene, jf. kapittel 4.5. Det samlede studenttallet vil øke med økende ungdomskull fram til 2015, og overvekten av kvinner ventes å vedvare. Tall fra NIFU/STEP viser at økningen i nyrekrutteringen til høyere utdanning i perioden 1991–2003 i hovedsak har skjedd ved høyskolene og bestått av kvinner over 25 år.¹ Samtidig påviste Effekttutvalget en stigende tendens til å søke opptak lokalt med stigende alder.² Disse faktorene kan muligens bidra til å kompensere til en viss grad for de nevnte urbaniseringstendensene. I perioden etter 2015 vil imidlertid ungdomskullene bli mindre igjen i de fleste delene av landet, og institusjoner som alle-

rede har rekrutteringsproblemer i dag, vil sannsynligvis oppleve økende problemer.

Norge blir i stadig økende grad et flerkulturelt samfunn, og dette påvirker også utviklingen i høyere utdanning, jf. kapittel 18. Det kan ventes en fortsatt rask teknologisk utvikling med akselererende bruk av IKT-baserte/fleksible læringsformer, jf. kapittel 4.3. Nye teknologiske muligheter kan redusere betydningen av lokalisering, men igjen vil det kreves høy faglig kvalitet og god tilrettelegging for å nå opp i konkurransen.

I drøftingen er det videre lagt til grunn at finansieringen av sektoren vil bli videreført omtrent på dagens nivå eller med en jevn, mindre økning. I tillegg ventes en sterk økning i bevilgningene til forskning i tråd med regjeringens forskningsmål. Sammenlignet med andre land gis en stor andel av forskningsmidlene i Norge direkte til institusjonene.³ Endringer i den konkurransebaserte forskningsfinansieringen kan likevel få konsekvenser særlig for de minste høyskolene. St.meld. nr. 20 2004–2005 *Vilje til forskning* signaliserer at Norges forskningsråd som hovedregel skal konsentrere sine tildelinger i færre og større prosjekter, noe som vil stille økte krav til institusjonene både når det gjelder bredde og kvalitet i fagmiljøene og mer konkret evnen til å definere, organisere og gjennomføre store forskningsprosjekter. Det samme gjelder i enda sterkere grad EU-finansierte prosjekter. Nasjonale virkemidler for å konsentrere forskningsinnsatsen, inkludert ordningen med Sentre for fremragende forskning, vil ytterligere øke forskjellene i rammebetingelser mellom de beste miljøene og de andre.

Dagens offentlig drevne velferdsstat forutsettes videreført. Den nåværende regjeringens målsetning om 10 000 nye helse- og omsorgsarbeidere kombinert med økt innslag av faglærte er beregnet å kunne dekkes med dagens utdanningskapasitet. De store eldre-kullene kommer først fra 2025, slik

1. Terje Næss og Liv Anne Støren: *Hvem er de nye studentene? Bakgrunn og studievalg*, NIFU STEP arbeidsnotat nr. 3/2006.
2. NOU 2004:2 *Effekter og effektivitet: Effekter av statlig innsats for regional utvikling og distriktpolitiske mål*. Sitert fra Helge O. Larsen, *Universitas Borealis?* (Råd for høyere utdanning i Nord-Norge, 2006) s. 11.

3. Se for eksempel rapporten *Finansiering av grunnforskning over Utdannings- og forskningsdepartementets budsjett*, UFD 2004, s. 11-14. Rapporten finnes på http://odin.dep.no/kd/norsk/dok/andre_dok/rapporter/045041-990019/dok-nn.html.

at det ikke kan ventes noen store endringer i utdanningskapasiteten i pleie- og omsorgsfag i perioden.

Nordområdene er et nasjonalt satsingsområde, og kunnskapsutvikling er en av hovedpilarene i regjeringens nordområdestrategi. Dette sammenfaller med Det internasjonale polaråret, som varer fra mars 2007 til mars 2009, og der både Norge og andre arktiske land bevilger store beløp særlig til forskning. I tillegg kommer Snøhvit-utbyggingen. Her kan det ligge betydelige utviklingsmuligheter for de høyere utdannings- og forskningsinstitusjonene i Nord-Norge, men i mindre grad for institusjoner med hovedvekt på profesjonsutdanning innenfor helsefag og lærerutdanning. I forbindelse med Snøhvit-utbyggingen er det etablert et universitets- og høyskolesenter i Hammerfest med deltakelse av flere universiteter og høyskoler, men aktiviteten har så langt vært liten.

Dagens distriktpolitikk forutsettes videreført i hovedtrekk. I denne sammenhengen har kunnskapspolitikken vært et viktig virkemiddel, og antas fortsatt å ville være det. Det forutsettes ingen omfattende etablering av utenlandske tilbydere av høyere utdanning i Norge.

2 Forutsetninger for inndeling i «landsdeler»

Først beskrives den demografiske utviklingen for aldersgruppen 20–24 år, som representerer hovedgruppen av dem man finner som studenter i høyere utdanning. Dette er vist ved hvor i landet de er bosatt. Dernest er det foretatt en forsøksvis gruppering av fylker, som er gjennomført på en slik måte at ingen gruppering blir altfor stor og ingen altfor liten. Så ses det noe nærmere på helheten i studietilbudet innenfor hver av disse grupperingene.

2.1 Aldersgruppen 20–24 år: Demografi, utviklingen fremover og hvor de søker høyere utdanning

I tabell 3.1 vises den fylkesvise fordelingen av aldersgruppen 20–24 år, også framover i tid, gitt midlere verdier for framskrivinger fra SSB.

En inndeling i grupperinger av fylker vil alltid kunne diskuteres. I tabell 3.2 er det forsøkt å gruppere på en slik måte at ingen gruppering blir altfor stor, og ingen altfor liten. Det presiseres at innde-

Tabell 3.1 Antall 20–24-åringene i ulike fylker

		2005	2010	2015	2020	2025
Østfold	20–24 år	14 380	15 889	17 959	18 368	18 105
Akershus	20–24 år	25 692	30 044	34 733	35 219	35 341
Oslo	20–24 år	32 149	35 879	39 387	40 064	41 079
Hedmark	20–24 år	10 016	11 009	11 944	11 771	11 139
Oppland	20–24 år	10 126	10 697	11 746	11 666	11 157
Buskerud	20–24 år	13 633	15 111	16 610	16 801	16 591
Vestfold	20–24 år	12 679	14 305	15 577	15 773	15 108
Telemark	20–24 år	9 711	10 585	11 314	11 103	10 547
Aust-Agder	20–24 år	6 591	6 758	7 358	7 382	6 885
Vest-Agder	20–24 år	10 717	11 215	12 428	12 469	11 917
Rogaland	20–24 år	25 699	27 776	30 542	30 755	29 518
Hordaland	20–24 år	28 357	30 578	33 796	33 670	32 948
Sogn og Fjordane	20–24 år	6 724	7 164	7 548	7 409	6 989
Møre og Romsdal	20–24 år	15 418	15 924	16 813	16 642	15 893
Sør-Trøndelag	20–24 år	16 792	18 438	20 364	20 140	19 516
Nord-Trøndelag	20–24 år	7 596	8 288	8 880	8 850	8 320
Nord – Nordland	20–24 år	9 981	10 433	11 121	10 785	9 784
Sør – Nordland	20–24 år	4 169	4 630	4 846	4 751	4 221
Troms	20–24 år	9 396	10 086	11 204	10 964	10 099
Finnmark	20–24 år	4 080	4 684	5 121	4 995	4 595
Totalt		273 906	299 493	329 291	329 577	319 752

Tabell 3.2 Antall 20–24 åringer i grupper av fylker

		2005	2010	2015	2020	2025	Totalt folketall i 2005
Oslo/Akershus	20–24 år	57 841	65 923	74 120	75 283	76 420	1 024 064
Hedmark/Oppland/Østfold	20–24 år	34 522	37 595	41 649	41 805	40 401	630 092
Buskerud/Telemark/Vestfold	20–24 år	36 023	40 001	43 501	43 677	42 246	630 516
Agder/Rogaland	20–24 år	43 007	45 749	50 328	50 606	48 316	657 976
Hordaland/Sogn og Fjordane	20–24 år	35 081	37 742	41 344	41 079	39 937	555 375
Møre og Romsdal/Trøndelag	20–24 år	39 806	42 650	46 057	45 632	43 729	645 700
Nordland/Troms/Finnmark	20–24 år	27 626	29 833	32 292	31 495	28 699	462 640
Sum		273 906	299 493	329 291	329 577	319 752	4 606 363

lingen kun er et utgangspunkt for diskusjon. Inn- delingen er foretatt uavhengig av diskusjonen om regioner i forbindelse med St.meld. nr. 12 (2006–2007) *Regionale fortrinn – regional framtid*. Prognoser for antall 20–24 åringer innenfor hver grup- pering er vist med femårige intervaller fram til 2025. Totalt folketall i 2005 er angitt i siste kolonne.

2.1.1 Struktur, antall studenter og mobilitet

Antall registrerte studenter i 2006 ved universite- ter og statlige høyskoler framgår av tabellene 3.4–3.8 til slutt i vedlegget. Innenfor de ulike gruppe- ringene av fylker ovenfor er det både universiteter og høyskoler. Tabell 3.3 viser antall registrerte stu- denter ved universiteter og statlige høyskoler innenfor hver gruppering. Tabellen viser også

andelen 20–24- åringer i forhold til studenttallet ved universitet, statlige høyskoler og samlet (både universitet og statlige høyskoler).

Av tabellen framgår det at grupperingene av fyl- ker omkring Oslo, Trondheim, Bergen og Tromsø har en større andel studenter i forhold til personer i aldersgruppen 20–24 år enn de andre grupperin- gene av fylker. Agder/Rogaland har omtrent samme andel studenter som de to resterende grup- peringene på Østlandet. Alle disse områdene avgir studenter til de tradisjonelle universitetsbyene. Nord-Norge er i dette bildet i en særstilling, i og med at Universitetet i Tromsø ikke rekrutterer vesentlig fra andre landsdeler. Oslo-området og Trondheim rekrutterer også i større grad enn Ber- gen utenfor landsdelen.⁴

Tabell 3.3 Antall studenter i ulike grupperinger av fylker

	Universitet	Statlige høyskoler	Sum	20–24 år/stud univ	20–24 år/stud høyskole	20–24 år/studen- ter
Oslo/Akershus	32 700	14 102	46 802	1,8	4,1	1,2
Oslo/Akershus – UiO trukket ut	2 947	14 102	17 049			
Hedmark/Oppland/Østfold		12 205	12 205		2,8	2,8
Buskerud/Telemark/Vestfold		10 617	10 617		3,4	3,4
Agder/Rogaland ¹	6 928	7 661	14 589	6,3	5,6	2,9
Hordaland/Sogn og Fjordane ²	15 636	10 526	26 162	2,2	3,3	1,7
Møre og Romsdal/Trøndelag	19 777	16 001	35 778	2,0	2,5	1,1
Nord-Norge	5 522	11 658	17 180	5,0	2,4	1,6
Sum	80 563	82 770	163 333	3,4	3,3	1,7

¹ I 2007 ble Høgskolen i Agder blitt universitet, noe som medfører at alle studenter i denne raden nå er ved et universitet.

² Høgskolen Stord/Haugesund er tatt med i Hordaland/Sogn og Fjordane.

Dette kan gi rom for to ulike forestillinger. Den ene vil være at de regionene med minst andel studenter har et potensial i forhold til å rekruttere studenter fra sitt nærrområde. Dette vil nok spesielt gjelde Rogaland og Agder, hvor to av Norges tre nye universiteter er lokalisert. Den andre forestillingen vil være at spesielt Oslo og Trondheim har studietilbud som det finnes svært få av i landet, det vil si at de har en nasjonal orientering og for en stor del rekrutterer nasjonalt. Trondheim har slike studietilbud innenfor teknisk-naturvitenskapelige fag, og Oslo har den største bredden og spesialiseringen i studietilbudet.

2.2 Rekruttering fra eget fylke og nabofylker

I forhold til problemstillinger knyttet til rekruttering kan følgende bemerkes:

- Statlige høyskoler rekrutterer hovedsakelig fra eget fylke og nabofylker, typisk 60–80 %. Det samme gjelder for universitetene i Tromsø, Stavanger og Bergen.
- Universitetet i Oslo og NTNU rekrutterer mye mer nasjonalt, spesielt NTNU (23 % fra eget fylke mot 35 % fra eget fylke i Oslo).
- Både Universitetet i Oslo og høyskolene i Oslo og i Akershus har en ganske lik rekrutteringsgrad fra egne fylker og nabofylket (34–41 % fra eget fylke, 17–21 % fra Oslo/Akershus).
- Det er en nedadgående trend i rekrutteringen fra eget fylke for høyskolene i Troms, Nesna, Nord-Trøndelag, Sogn og Fjordane, Buskerud, Hedmark og Oppland. Ingen høyskoler viser en oppadgående trend.

2.3 Helhet i studietilbud

Alle grupperinger har både ingeniør-, sykepleier- og lærerutdanninger, og innenfor de fleste grupperingene gis alle disse tilbudene ved mer enn én

institusjon. Ofte har de noe ulik profil og spesialisering. Tilbudet innenfor økonomiske og administrative fag varierer. Innenfor noen grupperinger er dette hovedsakelig orientert mot offentlig sektor.

2.3.1 Utviklingen i mastergradstilbud

Kvalitetsreformen har på mange måter akselerert tilfanget av mastergradstilbud, særlig ved de statlige høyskolene. Generelt er det en økende grad av tverrfaglighet, noe som kan illustreres ved mastergradsstudiet «IT-språk, logikk og psykologi» ved Universitetet i Oslo. Mastergradene er gjerne organisert i studieprogrammer, og instituttorganiseringen er blitt mindre fremtredende og synlig i studietilbudet. Samtidig har det også vært en økende spesialisering i tilbudet, noe som ofte gir seg utslag i lange titler på de ulike studiene.

Mastergrader tilbys nå ved nesten samtlige av landets statlige høyskoler,⁵ og det er ca. 100 selvstendige mastergrader i høyskolesektoren. Noen hovedtrekk ved tilbudene er:

- Mange tilbud har sitt hovedutspring i tidligere lavere grads studier som har vært gitt ved høyskolene, først og fremst med utspring i teknologifag, lærerutdanningsfag og økonomisk-administrative fag. Det er spesielt miljøene knyttet til de gamle distriktshøyskolene som har et mangfoldig tilbud.
- Noen tilbud er av nasjonal karakter, for eksempel i logistikk (Molde), skog- og utmarksfag (anvendt økologi, Hedmark), kulturstudier (Telemark), film og fjernsyn (Lillehammer), og ulike ingeniørretninger.
- I mange tilfeller kan nye mastergradstilbud ses på som en profesjonalisering av ulike praksisfelt, for eksempel innenfor reiseliv og ulike spesialfelt knyttet til økonomi, administrasjon og ledelse.
- Noen høyskoler er spesielt aktive i å lage nye spesialiserte mastergrader.
- Tilbudet framstår som uoversiktlig, og det er i betydelig grad overlappende, i hvert fall mellom regioner.

4. Det bør bemerkes at private høyskoler, kunsthøyskoler og vitenskapelige høyskoler ikke er med i oppstillingen. Dette medfører at andelen 20-24 åringer i forhold til antallet studenter er noe lavere, spesielt vil dette gi seg utslag i Oslo/Akershus, med Handelshøyskolen BI, og i Hordaland/Sogn og Fjordane, med Norges Handelshøyskole.

5. Unntakene er Høgskolen i Harstad og Samisk høgskole.

3 Registrerte studenter ved universiteter og høyskoler

Tabell 3.4 Registrerte studenter ved universiteter

Institusjon	2002	2003	2004	2005	2006
	Totalt	Totalt	Totalt	Totalt	Totalt
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet	18 909	19 399	19 542	19 736	19 777
Universitetet for miljø- og biovitenskap	–	–	–	2 784	2 947
Universitetet i Bergen	16 722	17 188	16 239	15 838	15 636
Universitetet i Oslo	32 037	29 546	30 169	30 289	29 753
Universitetet i Stavanger	–	–	–	7 066	6 928
Universitetet i Tromsø	5 371	5 252	5 496	5 763	5 522
Sum	73 038	71 384	71 446	81 475	80 562

Tabell 3.5 Registrerte studenter ved vitenskapelige høyskoler

Institusjon	2002	2003	2004	2005	2006
	Totalt	Totalt	Totalt	Totalt	Totalt
Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo	354	394	432	428	425
Norges handelshøgskole	2 723	2 756	2 551	2 537	2 572
Norges idrettshøgskole	765	808	881	859	881
Norges landbrukshøgskole	2 450	2 555	2 635	–	–
Norges musikkhøgskole	517	519	515	549	563
Norges veterinærhøgskole	370	369	385	399	431
Sum	7 179	7 400	7 399	4 772	4 872

Tabell 3.6 Registrerte studenter ved kunsthøyskoler

Institusjon	2002	2003	2004	2005	2006
	Totalt	Totalt	Totalt	Totalt	Totalt
Kunsthøgskolen i Bergen	278	308	300	301	306
Kunsthøgskolen i Oslo	532	547	542	551	518
Sum	810	855	842	852	824

Tabell 3.7 Registrerte studenter ved statlige høyskoler

Institusjon	2002	2003	2004	2005	2006
	Totalt	Totalt	Totalt	Totalt	Totalt
Høgskolen i Agder	6 979	7 421	7 857	7 683	7 661
Høgskolen i Akershus	2 850	2 964	3 016	2 985	3 093
Høgskolen i Bergen	4 888	5 109	5 439	5 472	5 594
Høgskolen i Bodø	3 846	3 770	3 743	4 026	3 856
Høgskolen i Buskerud	2 335	2 579	2 638	2 632	2 631
Høgskolen i Finnmark	1 901	1 883	1 910	1 838	2 002
Høgskolen i Gjøvik	1 529	1 510	1 604	1 650	1 606
Høgskolen i Harstad	1 281	1 405	1 352	1 325	1 228
Høgskolen i Hedmark	3 937	4 121	4 203	4 357	4 073
Høgskolen i Lillehammer	1 994	2 074	2 634	3 247	2 921
Høgskolen i Molde	1 530	1 456	1 674	1 609	1 726
Høgskolen i Narvik	1 120	1 138	1 079	1 013	1 045
Høgskolen i Nesna	1 044	927	1 043	934	942
Høgskolen i Nord-Trøndelag	3 440	3 535	3 630	3 644	3 805
Høgskolen i Oslo	9 022	9 874	10 187	10 585	11 009
Høgskolen i Sogn og Fjordane	2 778	2 674	2 732	2 810	2 625
Høgskolen i Stavanger	7 125	7 133	7 045	–	–
Høgskolen i Sør-Trøndelag	6 151	6 501	6 449	6 219	6 160
Høgskolen i Telemark	4 230	4 658	4 950	4 927	4 872
Høgskolen i Tromsø	2 662	2 585	2 641	2 798	2 585
Høgskolen i Vestfold	3 032	3 291	3 115	2 950	3 114
Høgskolen i Volda	2 521	2 826	2 895	3 117	2 833
Høgskolen i Østfold	3 984	4 149	4 115	3 702	3 605
Høgskolen i Ålesund	1 216	1 337	1 340	1 525	1 477
Høgskolen Stord/Haugesund	2 128	2 253	2 258	2 254	2 307
Samisk høyskole	217	143	157	108	–
Sum	83 740	87 314	89 706	83 410	82 769

Tabell 3.8 Registrerte studenter ved private høyskoler

Institusjon	2002	2003	2004	2005	2006
	Totalt	Totalt	Totalt	Totalt	Totalt
Ansgar Teologiske Høgskole	–	–	171	169	156
Baptistenes Teologiske Seminar	–	–	–	27	43
Barratt Due musikk institutt	72	76	78	82	76
Bergen Arkitekt Skole	108	117	127	131	136
Betanien diakonale høgskole	270	285	260	277	295
Den norske balletthøgskole	29	46	39	113	–
Den norske eurytmihøgskole	21	21	23	25	40
Det teologiske menighetsfakultet	763	870	861	901	918
Diakonhjemmet Høgskole	1 325	1 461	1 488	1 473	1 978
Diakonissehjemmets høgskole, Bergen	411	427	416	403	354
Dronning Mauds Minne, høgskole for førscolelærerutdanning	829	771	782	793	866
Fjellhaug Misjonshøgskole	–	–	100	123	121
Handelshøgskolen BI	17 628	15 482	15 128	14 158	14 010
Høgskolen i Staffeldtsgate	–	–	123	155	157
Høgskulen landbruk og bygdenæringar	–	–	52	80	61
Høgskolen Diakonova	320	344	504	473	468
Lovisenberg diakonale høgskole	750	817	850	896	789
Mediehøgskolen	157	183	209	192	183
Misjonshøgskolen, Stavanger	217	264	303	374	319
Norges Informasjonsteknologiske Høgskole	1 744	1 035	628	564	622
Norsk Lærerakademi Lærerhøgskolen	616	610	602	645	606
Norsk Lærerakademi, Bachelor- og master- studier	626	717	750	914	864
Norsk reiselivshøgskole	179	249	288	331	616
Oslo Markedshøgskole	241	270	320	454	267
Rogaland Høgskole	495	401	428	431	–
Rudolf Steinerhøgskolen	150	145	156	285	201
Sum	26 951	24 591	24 686	24 469	24 146

Vedlegg 4

Særlige problemstillinger knyttet til små studiesteder

1 Analyse av de enkelte høyskoler og studiesteder

Vurderingene i dette vedlegget er hovedsakelig begrenset til statlige høyskoler og deres studiesteder.

Som grunnlag for videre diskusjon har utvalget vært interessert i å få undersøkt følgende hypoteser:

1. Små institusjoner og studiesteder har lavere produktivitet og lavere kvalitet i forskningen enn større, mer robuste miljøer.
2. En situasjon med sviktende rekruttering kan spesielt for små institusjoner og studiesteder medføre en «kreativ tilpasning» ved at studie tilbudet utvides på en uhensiktsmessig måte, inklusive etablering av mastergrader innenfor områder som ikke er tilstrekkelig forankret i grunnutdanningene.

Å belyse disse hypotesene fullt ut er krevende. For det første er datagrunnlaget utilstrekkelig; blant annet er data fra Database for statistikk om høgre utdanning og andre kilder ufullstendige i forhold til å belyse alle aspekter ved produktivitet, og det er ikke alltid klart hva som ligger i de mange studie tilbudene på lavere og høyere grad rundt omkring ved landets universiteter og høyskoler. For det andre er kvalitet prinsipielt vanskelig å belyse. Kvaliteten på utdanningstilbudet er vanskelig å vurdere uten å gå dypt inn i hvert enkelt tilbud, og også kvalitet i forskning kan være problematisk å måle, selv om vitenskapelige publikasjoner gir en pekepinn.

En kompliserende faktor er at det må skilles mellom effektivitet på ulike nivåer. Det kan skilles mellom effektivitet som ser på institusjonene isolert sett («indre effektivitet, eller om de gjør tingene riktig»), eller effektivitet som ser på institusjonene i en større samfunnsmessig sammenheng («ytre effektivitet, eller om de gjør de riktige tingene»). I det følgende vil den første formen for effektivitet bli belyst, det vil si at produksjonen, begrenset til utdanning og forskning, ses i forhold til innsatsfaktorene. Dette vil i det følgende bli

benevnt som produktivitet. Sekretariatet for utvalget har gjennomført en egen analyse for å se nærmere på produktiviteten ved de ulike studiestedene og høyskolene.

1.1 Om beregningene, analysene og forutsetningene

I beregningen av produktivitet og andre forhold som belyser hypotesene, er tall fra Database for statistikk om høgre utdanning (DBH) lagt til grunn. Dette er parametere som antall registrerte studenter, avlagte studiepoeng (gjort om til antall 60-poengs studieenheter), uteksaminerte kandidater i ulike kategorier, alderssammensetning av studentmassen, publikasjonspoeng (gjennomsnitt for 2004 og 2005), antall ansatte i ulike kategorier, samt antall studenter på fjernundervisningstilbud og distribuerte studietilbud. I tillegg er det sett på tall fra Samordna opptak (SO) for antall primær-søkere per studie plass. Alle tall er fra 2005.¹

Studiepoengene er gitt ved totalt antall studiepoeng som er registrert ved studiestedet, både de som kommer fra internt og eksternt finansierte studenter.

Produktiviteten representert på en slik måte er selvfølgelig en forenklet beregning som ikke favner alle forhold, blant annet er kostnader ikke en del av tallgrunnlaget. Personalkostnader er med på en indirekte måte gjennom antall ansatte, men andre kostnader, for eksempel til bygninger og utstyr, er ikke representert. Analysen skiller heller ikke på særegenheter knyttet til ulike studier; noen studier er mer ressursintensive enn andre. Denne forskjellen antas likevel til en viss grad å jevnes ut

1. Produktiviteten er beregnet på følgende måte: produserte 60-studiepoengsenheter per tilsatt, pluss kandidater per tilsatt (multiplisert med en faktor 5/2 for normalisering), pluss publikasjoner per tilsatt (multiplisert med en faktor 30 for normalisering, publikasjoner er gjennomsnitt for 2004 og 2005). Normaliseringsfaktorene er valgt for at utslagene for de tre faktorene skal bli sammenlignbare og i samme størrelsesorden. De valgte normaliseringsfaktorene er et uttrykk for at både studiepoengsproduksjon, uteksaminering av kandidater og publisering er viktige aktiviteter ved høyskolene. Alle gir betydelige utslag på produktiviteten. Hvis en institusjon vektlegger forskning framfor utdanning, kan produktiviteten fortsatt bli høy, og omvendt.

ved at kostnader til bygninger, utstyr og annen infrastruktur ikke er tatt med.

Beregningene bør ses på som indikasjoner og er nedenfor diskutert nærmere for de ulike høyskolene og studiestedene, med spesiell vekt på studiesteder med lav produktivitet og/eller få studenter.

Ett enkelt studiested, enten som en del av en høyskole eller det eneste ved høyskolen, har som oftest flere studietilbud og flere avdelinger. De store forskjellene som framkommer ved en beregning basert på en avdelingsinndeling, jevnes noe ut når resultatene aggregeres på studiestedsnivå.

Tabell 4.1 viser produktiviteten for alle studiesteder tilknyttet statlige høyskoler i Norge, med unntak av Høgskolen i Agder som nå er blitt universitet. Tabellen danner utgangspunkt for den etterfølgende diskusjonen. Den viser også primær-søkere per studieplass, grad av desentralisering, andelen studenter som er 31 år eller eldre, samt andelen førstestillinger i forhold til totalt antall ansatte. Når det gjelder beregningen av desentraliseringsgraden, er denne gitt som et forholdstall som viser antall studenter på fjernundervisningstilbud og desentraliserte studietilbud (totalt egen- og eksterntfinansierte) i forhold til totalt antall egenfinansierte studenter. Jo større denne andelen er, jo mindre viktig framstår aktiviteten knyttet til selve studiestedet, relativt sett. Andelen kan være større enn 1 hvis det er mange eksternt finansierte studenter som er knyttet til fjernundervisning og desentraliserte studietilbud.

I tillegg til disse beregnede størrelsene er det også tatt utgangspunkt i utviklingen av studietilbudet, spesielt på masternivå. Datagrunnlaget for dette stammer fra DBH, NOKUT, høyskolenes egne hjemmesider og Kunnskapsdepartementet. Det er lagt vekt på om mastergradstilbudet er en naturlig påbygning til relevante grunnutdanninger og om antall studenter på disse grunnutdanningene sikrer en stabil rekruttering til masterutdanningene.

En vurdering knyttet til det enkelte studiested ved de ulike høyskolene er foretatt på bakgrunn av ovennevnte grunnlag og beregninger. Der høyskolen bare har ett studiested er det dette som er med i vurderingen.

1.2 Den enkelte høyskole og studiested

Høgskolen i Akershus

Høgskolen har en høy produktivitet, knyttet til ett studiested på Kjeller ved Lillestrøm. Den største utdanningen er yrkesfaglærerutdanningen (ca. 1 600 studenter), men også vernepleie og sykepleie utdanningen har et visst volum med 600–800 studenter hver. Det er også utviklet et tilbud innen produktdesign. Søkningen til høyskolen er relativt god.

Mastergradene innen yrkesfaglærerutdanningen er godt forankret i studietilbud på lavere nivå (master i yrkespedagogikk og master i ernæring, helse og miljø). Det er også en master innen vernepleieutdanningen (læring i komplekse systemer), og en ny master innen produktdesign. Høgskolens fire mastergradsstudier synes å være godt forankret i høyskolens øvrige tilbud innen bachelorutdanninger.

Høgskolen i Bergen

Høgskolen har en god produktivitet. Den tilbyr lærerutdanning, ingeniørutdanning og flere ulike utdanninger innen helse- og sosial. Søkningen til høyskolen er svært god.

Det er utviklet mastergradstilbud innen lærerutdanningen og ingeniørutdanningen. Innen lærerutdanningen er det tre tilbud med til sammen 30–40 studenter, det vil si at det er forholdsvis få studenter knyttet til hvert tilbud. Innen ingeniørutdanningen er det et mastergradstilbud innen programvareutvikling med omtrent 50 studenter.

Høgskolen i Bodø

Av institusjonene i Nord-Norge er det Høgskolen i Bodø som kommer ut med den beste produktiviteten. Høgskolen har uttrykte ambisjoner om universitetsstatus og har utviklet et titalls mastergradstilbud, ved siden av at det også er tilbud om noen ph.d.-utdanninger (sosiologi og bedriftsøkonomi). Søkningen til høyskolen er moderat, med 1,3 primær-søkere per studieplass i 2006.

Av mastergradstilbudene er disse forankret i det brede studietilbudet. De fleste tilbudene har god rekruttering, men noen av tilbudene har også her få studenter.

Tabell 4.1 De ulike studiestedenes produktivitet.

Stuedsted	Produktivitet	Primær-søkere	Grad av desentralisering	Andel 31 år eller eldre	1. stillinger/tilsatte
Samisk høgskole	7,9	0,1	0,6		0,32
Høgskolen i Nord-Trøndelag – Stjørdal	8,4	4,3	4,7	44	–
Høgskolen i Sogn og Fjordane – Førde	12,4	1,1	0,0	18	0,23
Høgskolen i Narvik	13,6	0,8	0,0	32	0,34
Høgskolen i Hedmark – Rena	14,2	1,1	1,1	61	0,26
Høgskolen i Finnmark – Hammerfest	14,3	1,2	0,0	57	–
Høgskolen i Nesna	14,5	0,5	1,0	68	0,24
Høgskolen i Nord-Trøndelag – Levanger	14,6	1,3	0,2	50	0,35
Høgskolen i Hedmark – Evenstad	15,6	1,5	0,0	23	0,13
Høgskolen i Tromsø	15,9	2,3	0,4	38	0,13
Høgskolen i Molde	17,5	1,3	0,1	–	0,21
Høgskolen i Finnmark – Alta	17,6	0,9	0,3	47	0,29
Høgskolen i Vestfold	17,8	1,2	0,1	38	0,21
Høgskolen i Buskerud – Kongsberg	18,2	2	0,0	14	0,33
Høgskolen i Hedmark – Elverum	18,6	1,4	0,3	29	0,08
Høgskolen i Telemark – Porsgrunn	18,7	1,5	0,0	23	0,21
Høgskolen i Nord-Trøndelag – Steinkjer	18,8	0,7	0,8	38	0,18
Høgskolen i Ålesund	19,0	1,5	0,0	20	0,15
Høgskolen i Gjøvik	19,0	1,2	0,2	31	0,27
Høgskolen i Nord-Trøndelag – Namsos	19,0	1,3	0,3	41	0,05
Høgskolen i Telemark – Notodden/Rauland	19,7	1,5	0,4	41	0,18
Høgskolen i Telemark – Rauland		1,3	0,0	49	
Høgskolen i Hedmark- Hamar	19,8	1,5	0,2	39	0,25
Høgskolen i Bergen	20,3	2,9	0,1	20	0,18
Høgskolen i Østfold – Sarpsborg	21,0	1,4	0,0	19	0,35
Høgskolen i Sogn og Fjordane – Sogndal	21,3	1,3	0,4	38	0,27
Høgskolen i Buskerud – Drammen	21,9	2,6	0,0	52	0,10
Høgskolen i Buskerud – Hønefoss	22,4	1,5	0,0	32	0,31
Høgskolen i Telemark – Bø	23,0	1,5	0,0	65	0,41
Høgskolen Stord/Haugesund – Stord	23,6	1,2	0,2	33	0,21
Høgskolen i Sør-Trøndelag	23,6	2,8	0,2	21	0,22
Høgskolen i Harstad	23,7	1,4	0,1	52	0,21
Høgskolen i Østfold – Fredrikstad	23,9	1,6	0,0	41	0,18
Høgskolen Stord/Haugesund – Haugesund	24,2	1,2	0,0	40	0,16
Høgskolen i Bodø	24,8	1,3	0,5	44	0,31
Høgskolen i Oslo	24,9	3,5	0,0	29	0,24
Høgskolen i Akershus	25,3	2,1	0,2	64	0,20
Høgskolen i Østfold – Halden	27,3	1,6	0,0	36	0,43
Høgskolen i Volda	29,0	1,3	0,3	37	0,32
Høgskolen i Lillehammer	37,0	1,4	0,2	27	0,43

Det er en viss grad av desentralisering i studie-tilbudet, også innen mastergradstilbudet. Det er særlig ved den såkalte profesjonshøgskolen at gra-

den av desentralisering er stor med tilbud innen lærerutdanning og sykepleie.

Høgskolen i Buskerud

Høgskolen har 3 studiesteder, hvor alle, og spesielt Drammen og Hønefoss, skårer bra på produktivitet. Høgskolen har ikke spesielt stor grad av desentralisering i tilbudet, og søkningen til studiestedene er god.

Når det gjelder mastergradstilbudet, så er dette ved alle studiestedene godt forankret i grunnutdanningene, både faglig sett og i forhold til antall studenter, og må ses på som en naturlig påbygning til disse. På Kongsberg er det tre eksternt finansierte mastergradstilbud.

Høgskolen i Finnmark

Studiested Hammerfest skårer relativt lavt på produktivitet, antall primærsøkere er lavt, og det er en forholdsvis stor andel eldre studenter. Studiestedet tilbyr ikke masterutdanninger (helserelaterte fag). Den videre utviklingen må vurderes i forhold til ringvirkningene av Snøhvit-utbyggingen, jf. planene om et høyskole- og universitetssenter med deltakelse av flere høyere utdanningsinstitusjoner.

Studiested Alta skårer noe bedre på produktivitet, men antall primærsøkere er lavt også her. De har et noe mer desentralisert studietilbud. Mastergradene som tilbys er godt forankret i studietilbudet ellers, men det bør bemerkes at studiestedet har et svært bredt og variert studietilbud innenfor svært mange spesialiserte områder. Mange av studietilbudene har få studenter.

I perioden fra 1996 til 2005 opplevde høyskolen en reduksjon i antall primærsøkere på 46 % og i antall møtte på 43 % (tall fra Samordna opptak).

Høgskolen i Gjøvik

Høgskolen har en gjennomsnittlig produktivitet med et forholdsvis lavt antall primærsøkere og en viss grad av desentralisering.

Ut i fra en basis i bachelorstudiene i informatikk og medieteknikk synes det å være et godt faglig og rekrutteringsmessig fundament for de tilknyttede masterstudiene. Det er imidlertid fire ulike, men faglig forholdsvis nært beslektede mastergradstilbud innenfor området. Det kan stilles spørsmålsteget ved om dette er en hensiktsmessig inndeling. Høgskolen arbeider med en søknad om doktorgradsstudier i informasjonssikkerhet.

Et mastergradstilbud innenfor helsefremmende arbeid og omsorg i lokalsamfunnet tilbys i samarbeid med to andre høyskoler. Dette synes godt forankret i høyskolens øvrige tilbud (helse, omsorg og sykepleie).

Høgskolen i Harstad

Høgskolen skårer bra på produktivitet. Desentraliseringsgraden er relativt liten, men med noe innslag innen vernepleieutdanning. Søkningen til høyskolen må kunne karakteriseres som moderat, men ikke spesielt lav.

Høgskolen har ingen mastergradstilbud, men tre tilbud er på planleggingsstadiet. Det planlegges tilbud innenfor funksjonshemming og deltakelse, ledelse (erfaringsbasert) og Commerce and Logistics, og alle synes godt forankret i høyskolens studietilbud. Det første tilbudet er forankret i høyskolen vernepleieutdanning.

Høgskolen i Hedmark

Studiested Rena skårer relativt lavt på produktivitet, søkningen er sviktende, og gjennomsnittsalderen på studentene er svært høy. Graden av desentralisering er også svært høy, og studietilbudet er spredt med til dels få studenter på hvert tilbud. En del tilbud innenfor kjerneområdene til studiestedet har likevel et betydelig antall studenter. På grunn av sviktende søkning ble 65 studieplasser flyttet fra Rena til Elverum høsten 2006, etter at administrasjonen først hadde foreslått å flytte 100 plasser.

Det tilbys to masterstudier i samarbeid med Universitetet i Karlstad (Innovation Management og Public Administration) som ut fra fagporteføljen ellers og antall studenter innenfor kjerneområdene må anses å ha et godt fundament i tilbudet for øvrig. Det bør likevel stilles spørsmålsteget ved fortsatt status som eget studiested, gitt de mange ulike studietilbudene med få studenter og den høye graden av desentralisering. Avstanden til Elverum med nesten 1 500 studenter der administrasjonen for høyskolen er lokalisert, er bare 35 km.

Studiested Evenstad er spesielt ved at det har forholdsvis få studenter, omkring hundre, med et studietilbud som ikke tilbys andre steder i landet (skogbruks- og utmarksfag). Det har en forholdsvis lav totalproduktivitet, men har en stor forskningsaktivitet og skårer bra på publisering. En nyetablert master i anvendt økologi synes å være godt forankret i det faglige tilbudet.

Det kan stilles spørsmålsteget ved om den lave produktiviteten henger sammen med størrelsen på studiestedet. Produksjonen på forskningsområdet er god, så spørsmålet er om det å være et eget studiested i seg selv medfører for store administrative kostnader.

Studiested Elverum har en tilnærmet gjennomsnittlig produktivitet, med en viss andel desentrali-

serte tilbud. Utdanning i sykepleie er kjernen i studietilbudet, og med et tilbud om masterstudier i psykisk helsearbeid som synes godt forankret i tilbudet for øvrig. Det er vedtatt at den videre utbyggingen av studiestedet skal bygge på en folkehelseprofil.

Studiested Hamar har også en tilnærmet gjennomsnittlig produktivitet, også med en viss andel desentraliserte tilbud. Med lange tradisjoner innenfor lærerutdanning, og med det studietilbudet som gis, synes det som om mastergradstilbudet tilknyttet området er godt forankret. Innenfor språk og kulturfag er det få studenter, og det samme gjelder mastergradstilbudet i språk, kultur og digital kommunikasjon. Det nyopprettede masterstudiet i næringsrettet bioteknologi synes heller ikke å ha et veldig stort rekrutteringsgrunnlag ved institusjonen selv.

Høgskolen i Molde

Høgskolen har en forholdsvis gjennomsnittlig produktivitet.

Høgskolen tilbyr masterstudium innenfor helse med et godt rekrutteringsgrunnlag i grunnutdanningene. Den tilbyr også master i samfunnsendring, organisasjon og ledelse, som har et visst fundament i det øvrige studietilbudet, men antall studenter er begrenset. Det samme gjelder for mastergradstilbudet innen anvendt informatikk.

Høgskolen tilbyr flere mastere og også doktorgrad i logistikk. Området synes vel forankret faglig og rekrutteringsmessig, men det kan også her stilles spørsmålsteget ved at det etableres mange ulike mastergradstilbud innenfor det samme overordnede fagfeltet.

Høgskolen i Narvik

Høgskolen har en forholdsvis lav produktivitet, samt at det er en forholdsvis stor andel mastergradsstudenter.

Høgskolen har en stor rekrutteringsutfordring, og studentmassen preges av en forholdsvis stor andel utenlandske studenter, hovedsakelig fra Russland og Kina. Uten disse studentene ville rekrutteringssituasjonen vært dramatisk.

Høgskolen tilbyr seks masterstudier innenfor ulike ingeniørrettede disipliner. Alle disse synes å være godt forankret i det øvrige studietilbudet. Det kan stilles spørsmålsteget ved om den brede spesialiseringen er hensiktsmessig, og om virksomheten burde vært konsentrert sterkere omkring færre spesialiseringer. Tilbudet innen masterstudier har vært stabilt over flere år (opprinnelig

etablert som sivilingeniørutdanning gjennom stortingsvedtak).

Høgskolen i Nesna

Høgskolen i Nesna skårer forholdsvis lavt på produktivitet. Den har en svært stor grad av desentralisering og har også betydelige utfordringer knyttet til å rekruttere studenter.

Høgskolen er i ferd med å etablere to mastergrader, en i profesjonsrettet naturfag og en i musikkvitenskap. Den siste skal organiseres i samlinger ved studiestedet på Nesna. Sett i forhold til studenttallet gir høgskolen et svært bredt tilbud, og ved mange av studiene er det få studenter.

I praktisk forstand er Nesna bare i begrenset grad et studiested. Av 234 registrerte studenter høsten 2006 på allmennlærerutdanningen, som er høgskolens hovedstudium, gikk 151, eller ca. 65 %, på desentraliserte studier. Tilsvarende gjelder for andre utdanninger. Sett i sammenheng med sviktende rekruttering bør det vurderes om studietilbudet for høgskolens geografiske nedslagsfelt kan organiseres annerledes, eventuelt som et rent distribuert tilbud, tilknyttet en alternativ institusjon. Det vil si at høgskolen omgjøres til et studiesenter uten eget faglig personale.

Høgskolen i Nord-Trøndelag

Studiested Stjørdal har lav produktivitet og få studenter, omtrent 150. Studietilbudet er knyttet til utdanning av trafikklærere. Graden av desentralisering er høy. Det er ingen masterstudier ved studiestedet. Det desentraliserte studietilbudet er i hovedsak knyttet til instruktørkurs for motorsykel, mens studentene ved selve studiestedet er knyttet til høgskolekandidatstudiet for trafikklærere.

Studiested Levanger har en litt svak produktivitet og en viss grad av desentralisering. Masterstudiet i kroppsøving synes godt forankret i studietilbudet. Hovedandelen studenter er knyttet til lærer- og sykepleierutdanningene, med en svært liten andel av studentene på bachelorstudier i ingeniørfag, 84 studenter i 2005 og 36 studenter i 2006.

Studiested Namsos har sin hovedvirksomhet knyttet til sykepleierutdanningen. Produktiviteten er gjennomsnittlig, og studietilbudet er også ganske desentralisert. Studiestedet tilbyr ingen mastergrader.

Studiested Steinkjer har en gjennomsnittlig produktivitet og en høy grad av desentralisering av studietilbudet. Det tilbys to mastergrader blant annet i samarbeid med Copenhagen Business

School, en i kunnskapsledelse og en i Public Administration. Dette tilbudet synes godt forankret i studietilbudet for øvrig.

Høgskolen i Nord-Trøndelag sliter med søknin-gen til studiene i Steinkjer og har nylig måttet si opp ansatte. Høgskolen har vært blant de mest kreative når det gjelder å etablere nye tilbud for å bøte på manglende søkning. Ingeniørutdanningen har lenge vært truet av nedlegging. Det bør vurderes om det er hensiktsmessig med videreføring av flere sykepleierutdanninger og om antall studiesteder bør reduseres.

Høgskolen i Oslo

Høgskolen har en høy produktivitet. Høgskolen er landets største med over 11 000 studenter og tilbyr studier på bachelor-, master- og ph.d.-nivå innen en lang rekke studier. Søknin-gen til høgskolen er god.

Det tilbys et tjuetalls masterstudier innen en lang rekke områder, som synes godt forankret i studietilbudet på lavere nivå. Studietilbudet er i liten grad desentralisert.

Høgskolen i Sogn og Fjordane

Studiested Førde har omkring 600 studenter, lav produktivitet og svak søkning. Studiestedet tilbyr i hovedsak sykepleierutdanning og ingeniørutdanning (elektro, 47 studenter i 2005). Det har flere ganger vært foreslått å nedlegge ingeniørutdanningen. Framtiden for studiestedet bør vurderes.

Studiested Sogndal har et bredt studietilbud og god produktivitet, men søknin-gen er noe lav. Masterstudiet i organisasjon og ledelse (46 studenter) er godt forankret i grunnutdanningene. Det tilbys også masterstudier i spesialpedagogikk og tilpasset opplæring, hvorav sistnevnte kun har sju studenter. Det planlegges oppstart av en mastergrad i landskapsplanlegging i 2008 i samarbeid med andre nordiske institusjoner.

Høgskolen i Sør-Trøndelag

Høgskolen har en god produktivitet, og med over 6 000 studenter er den landets nest største. Søknin-gen til høgskolen er god, og det er en lang rekke studietilbud konsentrert om tradisjonelle høyskoleutdanninger innen lærer-, ingeniør-, økonomi- og helse- og sosialutdanninger.

En ganske liten andel av studentene er knyttet til mastergradsstudier. Masterstudiene er i hovedsak konsentrert omkring lærerutdanningen og

økonomistudiene. Høgskolen har med andre ord en konsentrasjon mot høyskoleutdanninger på bachelornivå.

Graden av desentralisering er moderat, men det er et visst innslag av eksternt finansierte studenter for fjernundervisning innen data (700 studenter i 2005).

Høgskolen i Telemark

Studiested Porsgrunn har en gjennomsnittlig produktivitet. Det tilbys tre mastergradsstudier innenfor det teknologiske området som har et godt grunnlag i grunnutdanningene. Høgskolen har vedtatt å søke om etablering av doktorgradsutdanning i gass- og energisystemer. Innenfor helse- og sosialfagene tilbys ikke masterstudier.

Studiested Bø har god produktivitet, og det tilbys tre mastergradsstudier med til sammen over 100 studenter som har et godt fundament i de grunnutdanningene som tilbys. Det er vedtatt å søke om doktorgradsutdanning i kulturstudier.

Studiestedene Notodden og Rauland utgjør avdeling for estetiske fag, folkekultur og lærerutdanning, hvor folkekultur er lokalisert til studiestedet i Rauland med omtrent 100 studenter. Det tilbys en mastergrad i tradisjonskunst i Rauland (omtrent 30 studenter) og en master i formgivning, kunst og håndverk på Notodden med omtrent 40 studenter. Avdelingen har en høy grad av desentralisering knyttet til tilbud ved lærerutdanningen.

Rauland er et svært lite studiested med få studenter, som ligger geografisk atskilt fra resten av avdelingen og høgskolen. Ifølge høyskolens hjemmeside har instituttet 15 fast tilsatte. Etableringen av studietilbud i Rauland har skjedd som resultat av flere vedtak i Stortinget og ikke som ledd i en villet utvikling fra Høgskolen i Telemarks side. Kostnadene er høye, spesielt gjelder dette leie av arealer til virksomheten. Tilbudene i Rauland er unike i nasjonal sammenheng, men det bør vurderes om det kan oppnås både faglige og andre synergieffekter ved flytting av tilbudet til avdelingen i Bø, som har et sterkt fagmiljø innenfor kulturstudier.

Høgskolen i Tromsø

Høgskolen i Tromsø har en produktivitet som er litt under gjennomsnittet og en høy grad av desentralisering knyttet til tilbud ved lærerutdanningen. Høgskolen har ikke masterstudier. Høgskolen har vedtatt å fusjonere med Universitetet i Tromsø. Det er forholdsvis god søkning til høgskolen.

Høgskolen i Vestfold

Høgskolen har en ganske lav produktivitet, og det er også en forholdsvis svak søkning av studenter til høgskolen. Høgskolens største tilbud er lærerutdanningen med omtrent halvparten av studentene, hvor det også er ulike mastergradstilbud med i underkant av 100 studenter til sammen. Det er også noen andre mastergradstilbud ved høgskolen, blant annet har masterstudiene i helsefremmende arbeid omtrent 100 studenter.

Det er en moderat grad av desentralisering ved høgskolen, det vesentligste antallet finnes knyttet til lærerutdanningen.

Høgskolen i Volda

Høgskolen har høy produktivitet, men forholdsvis svak søkning. Det er fem mastergradsstudier ved høgskolen som synes vel forankret i høgskolens profil og studietilbud for øvrig, men det er til dels få studenter ved de ulike tilbudene.

Det desentraliserte tilbudet er vesentlig og knytter seg hovedsakelig til humanistiske fag, samfunnsvitenskapelige fag og lærerutdanningen.

Høgskolen i Østfold

Studiested Fredrikstad har god produktivitet og en liten andel desentraliserte studier. Virksomheten er knyttet til helse- og sosialfag og scenekunst. Det er ingen mastergradstilbud ved studiestedet.

Studiested Halden har hovedvirksomhet innen datautdanning, lærerutdanninger, økonomi, språk og samfunnsfag. Graden av desentralisering er begrenset. Produktiviteten er høy. De to mastergradene i informatikk og organisasjon og ledelse er godt etablert.

Det er fattet styrevedtak om at virksomheten ved ingeniørutdanningen ved studiested Sarpsborg skal flyttes til studiested Fredrikstad, men det knytter seg fortsatt en del usikkerhet rundt denne flyttingen. Sarpsborg har gjennom lengre tid opplevd sviktende søkning og lavere studenttall.

Høgskolen i Ålesund

Høgskolen har middels produktivitet og liten grad av desentralisering. Høgskolen har nylig fått godkjent et mastergradsstudium i produkt- og systemdesign. Høgskolen gir tilbud innen teknologi-, ingeniør-, biologiske- og maritime fag, helsefag og økonomisk-administrative fag.

Søkingen til høgskolen er gjennomsnittlig.

Høgskolen Stord/Haugesund

Studiested Stord er konsentrert omkring tilbud innenfor lærerutdanning og sykepleie, og avdelingen har en høy produktivitet. En del studenter er knyttet til et desentralisert tilbud. Studiestedet tilbyr en master innenfor IKT i læring, som har stabilt rundt 40 studenter, og som synes godt forankret i grunnutdanningene.

Studiested Haugesund har en høy produktivitet og har stor virksomhet innenfor ingeniørutdanning, sykepleie og økonomisk/administrative fag. Det tilbys ingen mastergradsstudier ved studiestedet.

Samisk høgskole

Samisk høgskole står på mange måter i en særstilling blant de statlige høgskolene. Høgskolen har desidert lavest produktivitet, svært få studenter, lav rekruttering og en forholdsvis stor grad av desentralisering. På den annen side gir den et studietilbud som ikke er tilgjengelig andre steder i landet. Høgskolen har ingen registrerte mastergradstilbud. Den skårer bra på publisering, og publiseringsandelen er sterkt voksende etter innfusjoneringen av Nordisk samisk institutt.

Budsjettildeling per registrerte student i 2005 var 3,5 ganger høyere for Samisk høgskole enn gjennomsnittet for statlige høgskoler. Høgskolen har en basisfinansiering på 84 %, mens snittet for sektoren er 68 %.

Vedlegg 5**Etniske minoriteter i høyere utdanning – tabeller og figurer**

Tabell 5.1 Hvilke fagfelt studenter med ikke-vestlig landbakgrunn hadde valgt per 1. oktober 2006

Fagfelt	Totalt studenter	Studenter med ikke-vestlig landbakgrunn	Prosentandel studenter med ikke-vestlig landbakgrunn
Allmenne fag	1 629	141	9
Humanistiske og estetiske fag	27 431	1 986	7
Lærerutdanninger og utdanninger i pedagogikk	30 015	1 284	4
Samfunnsfag og juridiske fag	30 503	2 002	7
Økonomiske og administrative fag	37 230	2 441	7
Naturvitenskapelige fag, håndverksfag og tekniske fag	32 955	3 120	9
Helse-, sosial- og idrettsfag	44 818	2 864	6
Primærnæringsfag	1 073	94	9
Samferdsels- og sikkerhetsfag og andre servicefag	2 593	130	5
Uoppgitt fagfelt	2 982	238	8
Totalt	211 229	14 300	7

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 5.2 Antall studenter med ikke-vestlig landbakgrunn per 1. oktober 2006

Institusjon	Totalt studenter	Studenter med ikke-vestlig landbakgrunn	Prosentandel studenter med ikke-vestlig landbakgrunn
Universitetet i Oslo	29 177	3 542	12
Universitetet i Bergen	15 192	965	6
Universitetet i Tromsø	5 840	395	7
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet	19 622	957	5
Universitetet for miljø- og biovitenskap	2 857	334	12
Universitetet i Stavanger	7 388	613	8
Universiteter totalt	80 076	6 806	8
Norges Handelshøyskole	2 605	135	5
Norges idrettshøgskole	1 324	20	2
Norges musikkhøgskole	578	35	6
Norges veterinærhøgskole	429	21	5
Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo	463	21	5
Vitenskapelige høyskoler totalt	5 399	232	4
Samisk høgskole	112	–	–

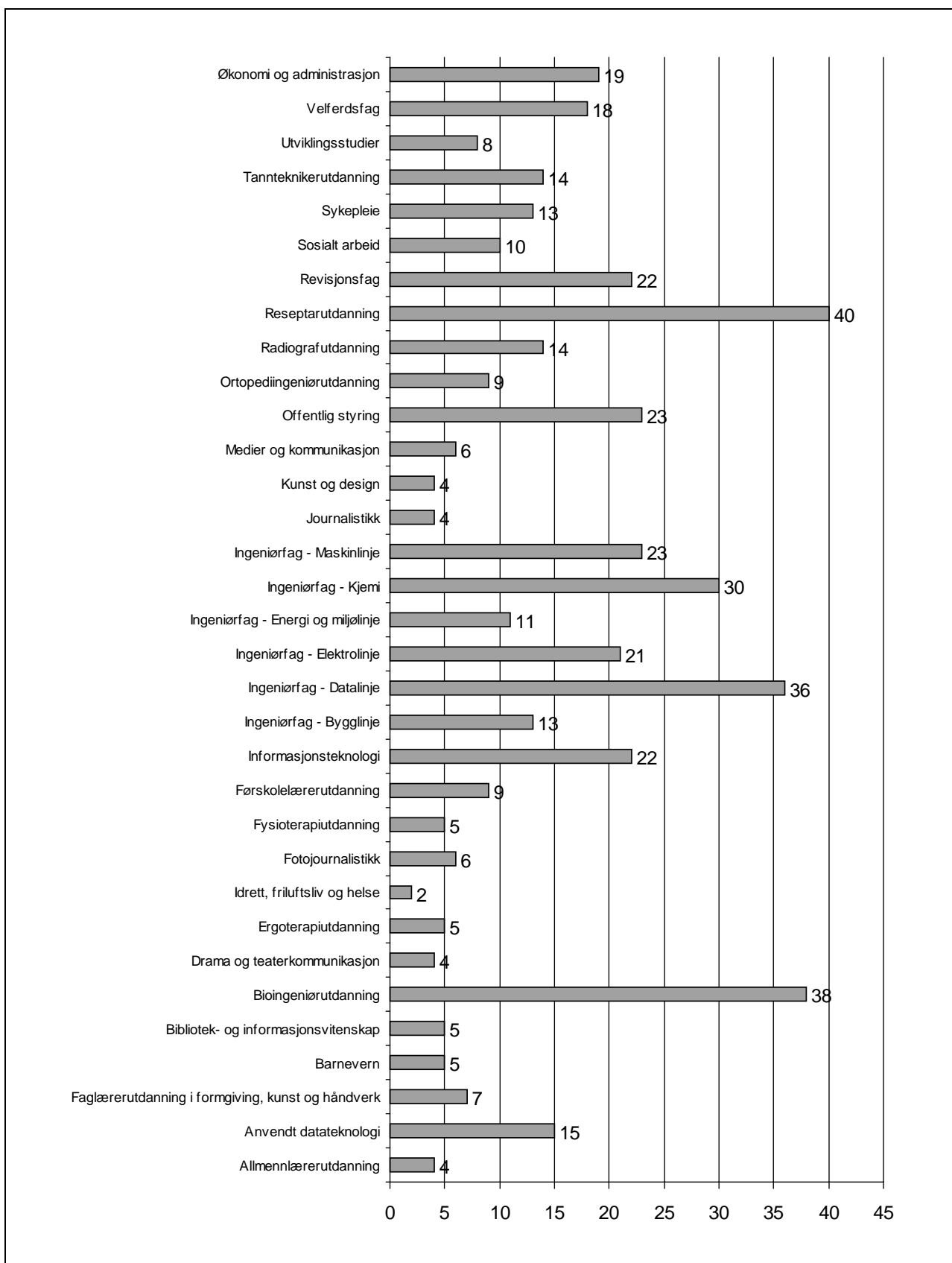
Tabell 5.2 Antall studenter med ikke-vestlig landbakgrunn per 1. oktober 2006

Institusjon	Totalt studenter	Studenter med ikke-vestlig landbakgrunn	Prosentandel studenter med ikke-vestlig landbakgrunn
Høgskolen i Agder	8 005	526	7
Høgskolen i Akershus	3 777	184	5
Høgskolen i Bergen	6 185	231	4
Høgskolen i Bodø	4 265	167	4
Høgskolen i Buskerud	2 908	296	10
Høgskolen i Finnmark	2 099	104	5
Høgskolen i Gjøvik	1 928	104	5
Høgskolen i Harstad	1 489	66	4
Høgskolen i Hedmark	6 014	185	3
Høgskolen i Lillehammer	3 431	115	3
Høgskolen i Molde	1 730	111	6
Høgskolen i Narvik	1 196	209	17
Høgskolen i Nesna	931	–	–
Høgskolen i Nord-Trøndelag	4 863	138	3
Høgskolen i Oslo	11 644	1 577	14
Høgskolen i Sogn og Fjordane	2 783	65	2
Høgskolen Stord/Haugesund	2 707	79	3
Høgskolen i Sør-Trøndelag	6 968	311	4
Høgskolen i Telemark	5 116	294	6
Høgskolen i Tromsø	2 880	65	2
Høgskolen i Vestfold	3 953	186	5
Høgskolen i Volda	2 762	80	3
Høgskolen i Østfold	4 163	317	8
Høgskolen i Ålesund	1 864	86	5
Statlige høyskoler totalt	93 773	5 515	6
Kunsthøgskolen i Bergen	303	16	5
Kunsthøgskolen i Oslo	511	33	6
Menighetsfakultetet	891	37	4
Handelshøyskolen BI	18 355	1 124	6
Politihøgskolen	1 039	31	3

Kilde: Statistisk sentralbyrå

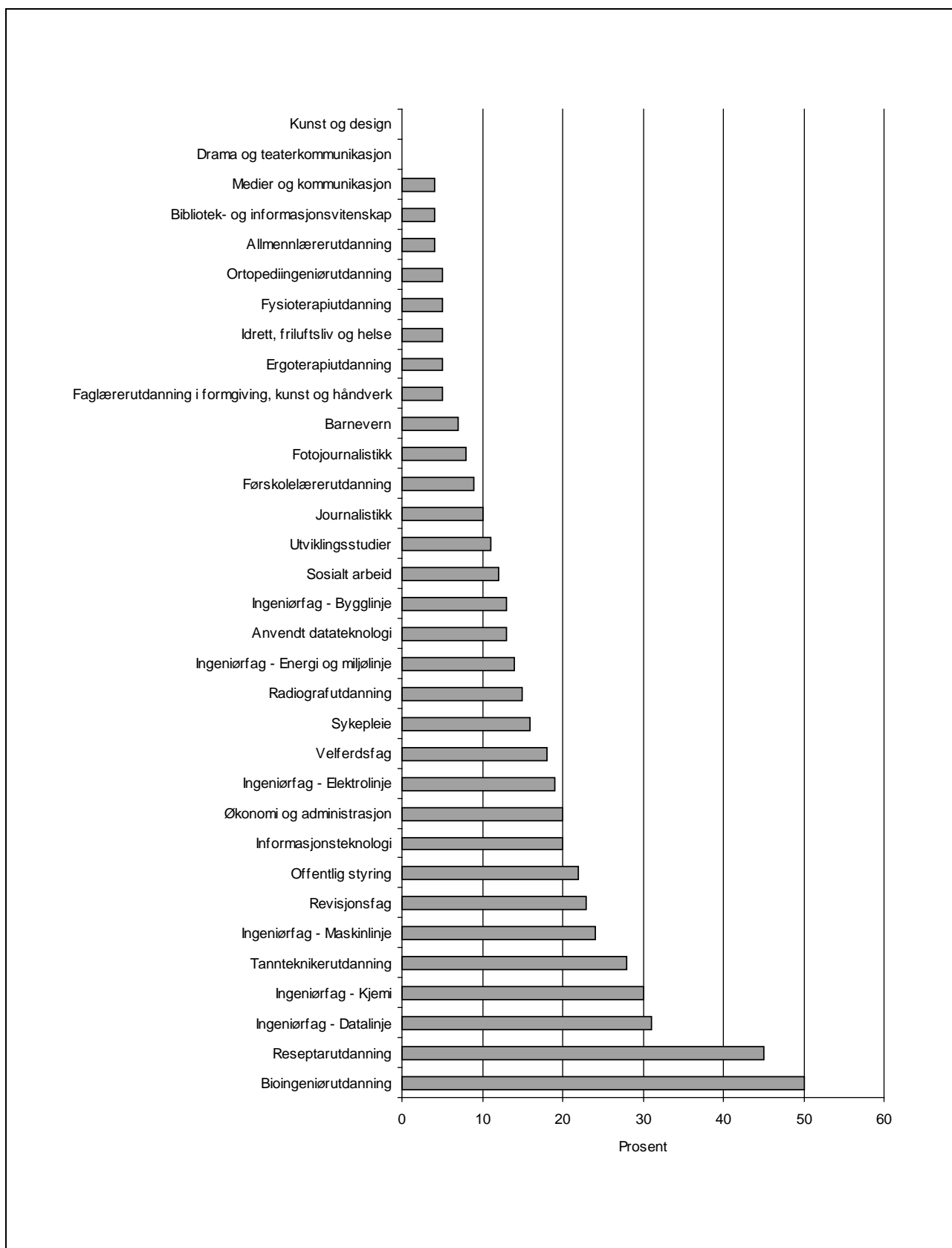
Tabell 5.2 viser andelen studenter med ikke-vestlig landbakgrunn, men sier ikke noe om deres etniske bakgrunn. Høgskolen i Narvik har en svært høy prosentandel studenter med ikke-vestlig

landbakgrunn. Høyskolen rekrutterer mange utenlandske studenter, blant annet fra Kina og Russland, og disse har ikke i utgangspunktet til hensikt å bli boende i Norge.



Figur 5.1 Fordeling av minoritetsstudenter på bachelorstudier ved Høgskolen i Oslo studieåret 2005/2006

Kilde: Høgskolen i Oslo



Figur 5.2 Fordeling av minoritetsstudenter på bachelorstudier ved Høgskolen i Oslo studieåret 2006/2007

Kilde: Høgskolen i Oslo

Ved Høgskolen i Oslo er det flest minoritetsstudenter ved sykepleierutdanningen (197), deretter kommer økonomi og administrasjon (71), bioingeniør (69), farmasi (65) og dataingeniør (50). Prosentvis er det journalistutdanningen som har størst framgang med en økning fra fire til ti prosent i 2006. Årsaken er sannsynligvis en ny kvoteringsordning som er innført. Det tas inn fem studenter med minoritetsbakgrunn i tillegg til «normalsøkende». En underrepresentasjon av flerspråklige studenter ved journalistutdanningen og at landets redaksjoner etterspurte denne gruppen var grunnen til at kvoteringsordningen ble innført. Ingen andre journalistutdanninger i landet har liknende ordning.

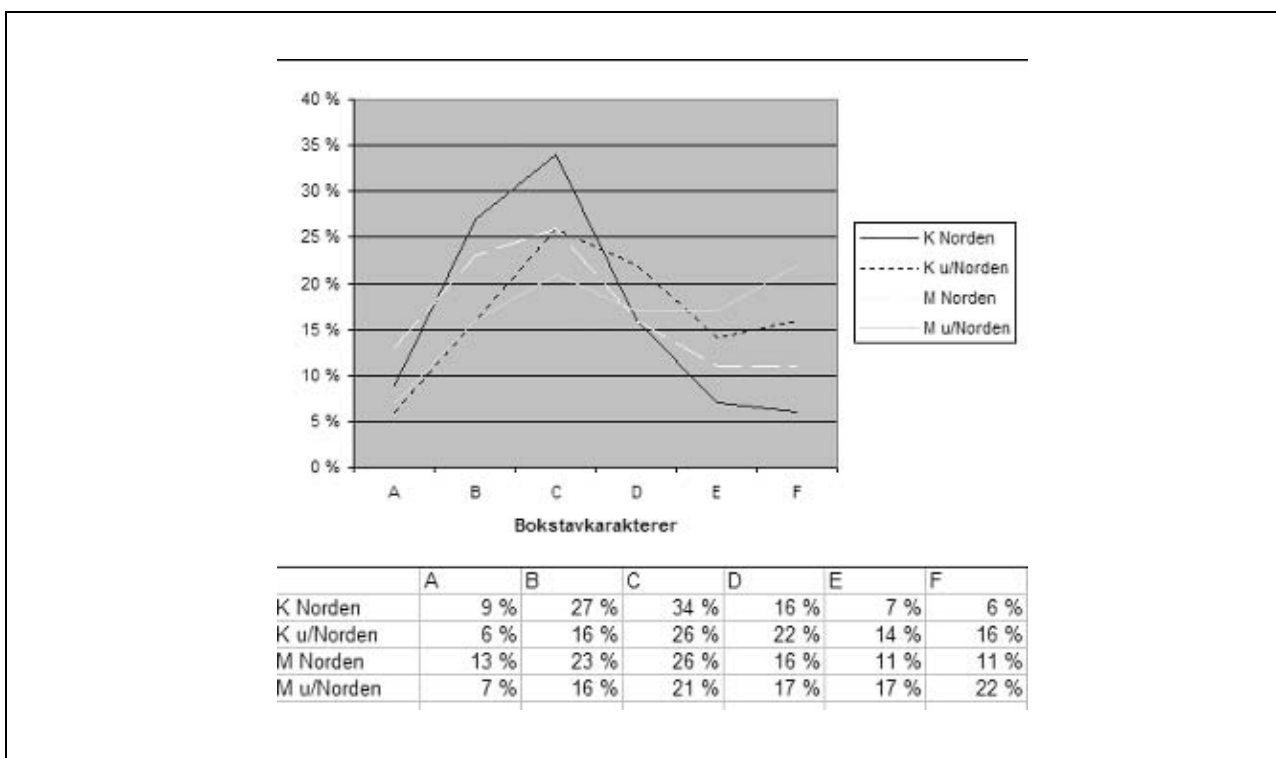
Forskjeller i karakterer og gjennomføring ved Høgskolen i Oslo

Høgskolen har laget statistikk over hvordan karakterene for kullet fra høsten 2003, som skulle ha full-

ført bachelorstudiene våren 2006, fordeler seg mellom kvinner (K) og menn (M) med begge foreldre født utenfor Norden (u/Norden) og med foreldre født i Norden (Norden).

Figur 5.3 viser at gjennomsnittsnippet for studenter utenfor Norden er D, mens det for studentene fra Norden er C. Det er flere studenter utenfor Norden som stryker. Hvis en ser på dem som har oppnådd karakterene fra A-E, blir gjennomsnittskarakteren C for begge grupper.

Høgskolen har også sett på fordelingen av eksamensresultatene «bestått» og «ikke bestått» fordelt på avdelinger. Den viser at andelen stryk i gjennomsnitt for alle avdelinger er 9 % for de nordiske studentene og 19 % for studenter med opprinnelse fra utenfor Norden.



Figur 5.3 Karakterer ved bachelorstudiene for studenter med oppstart 2003 ved Høgskolen i Oslo

Kilde: Høgskolen i Oslo

Tabell 5.3 Gjennomføring ved bachelorstudiene for studenter med oppstart 2003 ved Høgskolen i Oslo

			Antall møtt og semreg første sem	Ikke full- ført hele løpet	Fullført pr dags dato	Full- ført % totalt	Fullført nor- mert tid	Nor- mert tid %	Fullført nor- mert + 1 semester
2003	Norden	Kvinner	1 346	417	929	69 %	878	65%	51
		Menn	529	247	282	53%	261	49%	21
		Sum	1 875	664	1 211	65%	1 139	61 %	72
Utenfor Norden	Kvinner	143	76	67	47%	63	44%	4	
	Menn	91	50	41	45%	39	43%	2	
	Sum	234	126	108	46%	102	44%	6	
Totalt begge grupper			2 109	790	1 319	63%	1 241	59%	78

Kilde: Høgskolen i Oslo

Tabellen viser at 61 % av studentene fra Norden har fullført studiet på normert tid (3 år), mens tilsvarende tall for studenter fra utenfor Norden er

44 %. Tallene for fullført studium på normert tid + ett semester er henholdsvis 65 % og 46 %.

Referanser

- Amaral, Alberto, Lynn Meek og Ingvild Marheim Larsen, red. *The Higher Education Managerial Revolution?* Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 2003.
- Andersen, Ida Marie. «Flere studenter ved journalistutdanningen.» *HiO-nytt*. Høgskolen i Oslo, 2007.
- Arbo, Peter og Paul Benneworth. «Understanding the regional contribution of higher education institutions: a literature review». Education Working Paper No. 4/2007. Paris: OECD.
- Barth, Erling. «Den samfunnsmessige avkastning av utdanning». *Utdanning 2005 – deltagelse og kompetanse. Statistiske analyser 74*. Oslo: Statistisk sentralbyrå, 2005. 168–90.
- Barth, Erling, Karl-Ove Moene og Michael Wallerstein. *Likhet under press: Utfordringer for den skandinaviske fordelingsmodellen*. Oslo: Gyldendal, 2003.
- Barth, Erling, Marianne Røed, Pål Schøne og Hege Torp. *Arbeidsmarkedet for akademikere*. ISF-rapport nr. 2004:009.
- Bernt, Jan Fridthjof. *Lov om universiteter og høyskoler med kommentarer*. 2. utgave. Bergen: Alma Mater, 1998.
- Bertelsen, Torstein I. «Hvor kommer lægene fra og hvor blir de av?» *Tidsskrift for den norske lægeforening* 83 (1963): 861–870.
- Blom, Kari og Tove Bull. «Einskap og mangfold». *Dagbladet* 17.11.99.
- Borgen, Jorunn Spord, Hebe Gunnes og Gunnar Sivertsen. *Kartlegging av norsk utdanningsforskning*. NIFU STEP rapport nr. 32/2007.
- Brandt, Synnøve S. *Høyere utdanning – tilgjengelig for alle?* NIFU STEP rapport nr. 4/2005.
- Bråthen, Magne, Torgeir Nyen og Anna Hagen. *Livslang læring i norsk arbeidsliv: Fordeling, omfang og finansiering. Resultater fra Lærevilkårsmonitoren 2006*. Fafo-rapport nr. 2007:04. Oslo: Fafo, 2007.
- Bush, Vannevar. *Science: The Endless Frontier*. Washington, D.C.: United States Government Printing Office, 1945.
- Byrhagen, Karen N., Torberg Falch og Bjarne Strøm. *Frafall i videregående opplæring: Betydning av grunnskolekarakterer, studieretning og fylke*. SØF-rapport nr. 08/06. Trondheim: Senter for økonomisk forskning AS, 2006.
- Båtevik, Finn Ove, Barbro Vartdal og Gerd Veddegjærde. *Evalueringsplanar for studenter med funksjonshemming*. Arbeidsrapport nr. 135. Volda: Høgskulen i Volda/Møreforskning Volda, 2003.
- Cappelen, Ådne. *Avkastning av samfunnets investeringer i forskning*. Rapport for TEKNA i forbindelse med Kunnskapsdugnaden. Oslo: Statistisk sentralbyrå, 2006.
- Chevallier, Thierry. «Higher Education and Markets in France». Teixeira, Pedro, Ben Jongbloed, David Dill og Alberto Amaral, red. *Markets in Higher Education: Rhetoric or Reality?*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 2004. 311–327.
- CHINC. *Changes in University Incomes: Their Impact on University-Based Research and Innovation*. Final report. Sevilla: Joint Research Centre, Institute for Prospective Technological Studies, 2006.
- Database for statistikk om høgre utdanning*. Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste.
- Drucker, Joshua og Harvey Goldstein. «Assessing the regional economic development impacts of universities: a review of current approaches». *International Regional Science Review* 30, 1(2007): 20–46.
- Edquist, Charles, red. *Systems of Innovation: Technologies, Institutions and Organizations*. London: Pinter, 1997.
- Edwardsen, Dag Fjeld og Finn R. Førsund. *De statlige høyskolene som produsenter: Ressursbruk og resultater 1994–1999*. Frisch-senteret. Rapport nr. 3/2001.
- European Commission.
 - *Delivering on the modernisation agenda for universities: Education, research and innovation* (Brussels COM(2006) 208 final).
 - *She Figures 2006: Women and Science – Statistics and Indicators*.
- European Communities. *Innovation in Europe: Results from the Third Community Innovation Survey (CIS3) for the EU, Iceland and Norway*. Luxembourg, 2004.
- EU High Level Expert Group: «Foresighting the New Technology Wave». *Converging Technologies – Shaping the Future of European Societies*. 2004.

- European University Association. «A vision and strategy for Europe's universities and the European University Association.» 2006. http://www.eua.be/eua/jsp/en/upload/EUA_Statement_Vision_120306.1144394825296.pdf.
- Fekjær, Silje Noack. *Nye forskjeller – nye forklaringer? Etniske ulikheter i utdanningsvalg*. Avhandling for ph.d.-graden, Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, Det samfunnsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Oslo, 2007.
- Figel', Ján. *International competitiveness in higher education – A European perspective*. Association of Heads of University Administration, Annual Conference, Oxford 3. April 2006.
- Finansdepartementet.
- St.meld. nr. 8 (2004–2005) *Perspektivmeldingen 2004 – utfordringer og valgmuligheter for norsk økonomi*.
 - St.prp. nr. 1 (2006–2007).
- Florax, Raymond J. G. M. *The University: A Regional Booster? Economic Impacts of Academic Knowledge Infrastructure*. Aldershot: Ashgate, 1992.
- Florida, Richard. *Cities and the Creative Class*. London: Routledge, 2004.
- Frølich, Nicoline.
- *Et nytt utdanningsmarked: «For profit» høyere utdanning internasjonalt*. NIFU STEP rapport nr. 10/2007.
 - *Iverksetting av insentivbasert finansiering: Utviklingstrekk i lys av den nye finansieringsmodellen*, NIFU STEP rapport nr. 13/2007.
- Frønes, Ivar. *Annerledeslandet: Om framtid og utviklingstrekk i Norge*. Oslo: Gyldendal Akademisk, 2006.
- Fulsås, Narve. «Frå binært til hierarkisk system i høgare utdanning.» *Historisk tidsskrift* 3 (2000): 385–96.
- Geiger, R. *Knowledge & Money: Research Universities and the Paradox of the Marketplace*. Stanford: Stanford University Press, 2004.
- Giddens, Anthony. *Modernity and Self-Identity: Self and Society in the Late Modern Age*. Cambridge: Polity Press, 1991.
- Gornitzka, Åse. «The Lisbon Process: A Supranational Policy Perspective.» Maassen, Peter og Johan P. Olsen, red. *University Dynamics and European Integration*. Doordrecht: Springer, 2007. 155–178.
- Gornitzka, Åse og Peter Maassen. «An instrument for national political agendas: The hierarchical vision.» Maassen, Peter og Johan, P. Olsen, red. *University Dynamics and European Integration*. Dordrecht: Springer, 2007. 81–98.
- Grue, Lars. *Motstand og mestring: Om funksjonshemmede og livsvilkår*. NOVA-rapport nr. 1/2001.
- Gulbrandsen, Magnus, Egil Kallerud, Per-Olaf Aamodt og Agnete Vabø. *Kunnskapsinstitusjonenes rolle i innovasjonssystemet*. Rapport for TEKNA i forbindelse med Kunnskapsdugnden. Oslo: NIFU STEP, 2006.
- Gunnes, Hebe, Terje Næss, Aris Kaloudis, Bo Sarpebakken, Göran Melin og Linda Blomkvist. *Forskerrekruttering i Norge – status og komparative perspektiver*. NIFU STEP rapport nr. 2/2007.
- Habermas, Jürgen. *Kraften i de bedre argumenter*. Red. Ragnvald Kalleberg. Oslo: Gyldendal Ad Notam, 1999.
- Hansen, Marianne Nordli. «Utdanningspolitikk og ulikhet: Rekruttering til høyere utdanning 1985–1996.» *Tidsskrift for samfunnsforskning* 40.2 (1999). 173–203.
- Heggen, Kåre. «Fagkunnskapens plass i den profesjonelle identiteten.» *Norsk pedagogisk tidsskrift* 6 (2005) 446–460.
- Henriksen, Kristin. »- Bak apotekdisken, ikke foran tavla.» *Samfunnsspeilet* nr. 4, 2006. Oslo: Statistisk sentralbyrå, 2006.
- Higher Education Funding Council for England. *HEFCE 2006: Who We Are and What We Do*. 2006.
- Hjellbrekke, Johs. og Olav Korsnes. *Sosial mobilitet*. Oslo: Det norske samlaget, 2006.
- Hood, Christopher m. fl. *Controlling Modern Government: Variety, Commonality and Change*. Cheltenham: Edgar Elgar, 2004.
- Hægeland, Torbjørn og Jarle Møen. *Betydningen av høyere utdanning og akademisk forskning for økonomisk vekst: En oversikt over teori og empiri*. Rapporter 2000/10. Oslo: Statistisk sentralbyrå, 2000.
- Hægeland, Torbjørn, Lars J. Kirkebøen og Jens Fredrik Baumgarten Skogstrøm. *Realfagskompetanse fra videregående opplæring og søkning til høyere utdanning*. SSB-rapport nr. 2007/30. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Karlsen, Gustav E. *Utdanning, styring og marked: Norsk utdanningspolitikk i internasjonalt perspektiv*. Oslo: Universitetsforlaget, 2006.
- Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
- Ot.prp. nr. 85 (1993–94)
 - Ot.prp. nr. 40 (2001–2002)
 - St.meld. nr. 40 (1990–91) *Fra visjon til virke*.
 - St.meld. nr. 39 (1997–98) *Om dimensjonering av ulike studier innenfor høgere utdanning*.

- St.meld. nr. 36 (1998–99) *Om prinsipper for dimensjonering av høgre utdanning.*
 - St.meld. nr. 27 (2000–2001) *Gjør din plikt – krev din rett: Kvalitetsreform av høyere utdanning.*
 - St.prp. nr. 1 (1997–98)
 - St.prp. nr. 1 (2001–2002)
 - Kjeldstadli, Knut. «Et universitet for sosial bruksverdi.» Notat til Utvalget for høyere utdanning, 2007.
- Kjønnsbalanse i akademia – gylne muligheter.* Sluttrapport fra Komité for integreringstiltak – kvinner i forskning 2004–2006.
- Kunnskapsdepartementet.
- Forskrift om delvis innlemming av Politihøgskolen under lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler. 2005.
 - *Likeverdig opplæring i praksis!* Revidert utgave februar 2007.
 - *Tilgjengelig og tilrettelagt faglitteratur for studenter med syns- og lesehemninger.* Rapport fra en arbeidsgruppe. 2007.
 - St.meld. nr. 16 (2006–2007) ... og ingen sto igjen: Tidlig innsats for livslang læring.
 - St.meld. nr. 7 (2007–2008) *Statusrapport for Kvalitetsreformen i høgre utdanning.*
 - St.prp. nr. 1 (2007–2008)
 - *Orientering om forslag til statsbudsjettet 2008 for universiteter og høyskoler.*
- Kyvik, Svein.
- «Dilemmaer og utfordringer i høyskolesystemet.» Kyvik, Svein, red. *Evaluering av høgskolereformen: Sluttrapport.* Oslo: Norges forskningsråd, 1999. 316–25.
 - *Høyskolesektorens rolle i utdannings- og forskningssystemet i Vest-Europa.* NIFU STEP rapport nr. 37/2007.
 - «Structural Changes in Higher Education Systems in Western Europe». *Higher Education in Europe XXIX*(3) (2004): 393–409.
- Larsen, Helge O. *Universitas Borealis? Høyere utdanningsinstitusjoner i Nord-Norge: Struktur, samarbeid, studentsøkning, scenarier.* Råd for høyere utdanning i Nord-Norge, 2006.
- Larsen, Ingvild Marheim og Svein Kyvik. *Tolv år etter høgskolereformen – en statusrapport om FOU i statlige høgskoler.* NIFU STEP rapport nr. 7/ 2006.
- Lepori, Benedetto m. fl. *Changing Pattern of Higher Education Funding: Evidence from CHINC Countries. Intermediate report from the CHINC project.* Sevilla: Joint Research Centre, Institute for Prospective Technological Studies, 2005.
- Lester Richard K. *Universities, Innovation and the Competitiveness of Local Economies: A Summary Report from the Local Innovation Systems Project Phase 1.* Industrial Performance Center, MIT, 2005.
- «Lite gøy på landet». *Aftenposten* 27.06.2007.
- Lov av 12. mai 1995 nr. 22 om universiteter og høyskoler.
- Lov av 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler.
- Maassen, Peter og Johan P. Olsen red. *University Dynamics and European Integration.* Dordrecht: Springer, 2007.
- Marginson, Simon og Marijk van der Wende. «Globalisation and Higher Education». Education Working Paper No. 8/2007. Paris: OECD.
- Mastekaasa, Arne og Lars Inge Terum. «Studenttilfredshet i profesjonsutdanningene.» *Norsk pedagogisk tidsskrift* 3 (2006) 254–266.
- Neave, Guy og Peter Maassen. «The Bologna Process: An Intergovernmental Policy Perspective». Maassen, Peter og Johan, P. Olsen, red. *University Dynamics and European Integration.* Dordrecht: Springer, 2007. 135–153.
- NIFU STEP.
- *Doktorgrader i tall.* Nyhetsblad.
 - *Kvinner i forskning.* Nyhetsbrev.
 - NORBAL – Statistikk om avlagte doktorgrader og doktorgradsstudenter i Norden og Baltikum.
 - *FoU-statistikk for 2005.*
- Nilsson, Jan-Evert, red. *The Role of Universities in Regional Innovation Systems – A Nordic Perspective.* København: Copenhagen Business School Press, 2006.
- NOKUT.
- *Evaluering av allmennlærerutdanningen i Norge 2006: Hovedrapport.* 2006.
 - Forskrift om standarder og kriterier for akkreditering av studier og kriterier for akkreditering av institusjoner i norsk høyere utdanning. 2006.
- Nordhaug, Odd, Ingerid W. Nordhaug og Erik Døving. «Kompetanse i omstilling?» Heum, Per, Torstein Nesheim, Odd Nordhaug og Kjell Gunnar Salvanes, red. *Arbeidsliv i omstilling.* Bergen: Fagbokforlaget, 2006. 175–194.
- Nordisk ministerråd. *Norden som global vinderregion.* 2005.
- Norges forskningsråd.
- *Evaluering av norsk forskerutdanning.* 2002.
 - *Evaluation of research in engineering science in Norway: Report of the Principal Evaluation Committee.* 2004.

- *Norsk pedagogisk forskning. En evaluering av forskningen ved utvalgte universiteter og høyskoler.* 2004.
 - *Det norske forsknings- og innovasjonssystemet – statistikk og indikatorer.* 2005.
 - *Midway Evaluation of the Norwegian Centres of Excellence: A report submitted by an International Evaluation Committee.* 2006.
 - *Utredning av ordning med nasjonale forskerskoler som oppfølging av Forskningsmeldingen.* Oversendt Kunnskapsdepartementet 3. mai 2006.
 - Evaluering av Kvalitetsreformen.
 - Hovdhaugen, Elisabeth og Per Olaf Aamodt. *Studiefracfall og studiestabilitet.* Delrapport 3. 2006.
 - Frølich, Nicoline og Antje Klitkou. *Resultatbasert forskningsfinansiering: Vitenskapelig publisering 1991/96–2004.* Delrapport 4. 2006.
 - Aamodt, Per Olaf, Elisabeth Hovdhaugen og Vibeke Opheim. *Den nye studiehverdagen.* Delrapport 6. 2006.
 - Halvorsen, Tor og Reidun Faye. *Internasjonalisering.* Delrapport 8. 2006.
 - Bleiklie, Ivar, Hans-Erik Ringkjøb og Katarina Østergren. *Nytt regime i variert landskap: Ledelse og styring av universiteter og høyskoler etter Kvalitetsreformen.* Delrapport 9. 2006.
 - *Sluttrapport.* 2007.
- Norsk språkråd. *Norsk i hundre: Norsk som nasjonalspråk i globaliseringens tidsalder.* 2005.
- NOU 1981:30A *Forskning, utvikling og industriell innovasjon.*
- NOU 1988:28 *Med viten og vilje.*
- NOU 1993:24 *Lov om universiteter og høyskoler.*
- NOU 2000:14 *Frihet med ansvar: Om høgre utdanning og forskning i Norge.*
- NOU 2003:6 *Hva koster det? – Bedre budsjettering og regnskapsføring i staten.*
- NOU 2003:25 *Ny lov om universiteter og høyskoler.*
- NOU 2004:2 *Effekter og effektivitet: Effekter av statlig innsats for regionalutvikling og distriktpolitiske mål.*
- NOU 2005:8 *Likeverd og tilgjengelighet.*
- Nyen, Torgeir. *Livslang læring i norsk arbeidsliv II: Resultater fra Lærevilkårsmonitoren 2005.* Fafo-rapport nr. 501. Oslo: Fafo, 2005.
- Nyen, Torgeir, Anna Hagen og Sveinung Skule. *Livslang læring i norsk arbeidsliv: Resultater fra Lærevilkårsmonitoren 2003.* Fafo-rapport nr. 434. Oslo: Fafo, 2003.
- Næss, Terje, Terje Bruen Olsen og Bo Sarpebakken. *Forskerrekrutteringsbehov i Norge: Framskrivninger fram til 2020 basert på tre ulike vekstscenarier.* NIFU STEP rapport nr. 12/2007.
- Næss, Terje og Liv Anne Støren. *Hvem er de nye studentene? Bakgrunn og studievalg.* NIFU STEP arbeidsnotat nr. 3/2006.
- OECD.
- *Education at a Glance: OECD Indicators 2007.*
 - *E-learning in Tertiary Education: Where do we stand?* 2005.
 - *Higher Education and Regions: Globally Competitive, Locally Engaged.* 2007.
 - *Thematic Review of Tertiary Education: Norway. Country Note.* 2006.
- Olsen, Bjørn og Mem Thi Van. *Funksjonshemmede på arbeidsmarkedet.* Rapporter 2007/3. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå, 2007.
- Olsen, Terje Bruen. *Noen er innom, få blir, enkelte når helt til topps.* NIFU STEP arbeidsnotat nr. 10/06.
- Porter, Michael. «Clusters and the New Economics of Competition». *Harvard Business Review* 6 (1998): 77–91.
- På høyden. Internavis for Universitetet i Bergen.*
- Rambøll Management
- *Norsk utdanningsforskning – en systemutredning. Sluttrapport.* 2007.
 - *Utredningsprosjekt om samarbeid mellom høyere utdanning og arbeidsliv: Sluttrapport.* 2007.
- Reed, Michael. «New Managerialism, Professional Power and Organisational Governance in UK Universities: A Review and Assessment.» Alberto Amaral, Glen Jones og Berit Karseth, red. *Governing Higher Education: National Perspectives on Institutional Governance.* Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 2002.
- Rønningen, Lina. *Forskningspolitiske begrunnelser for å fremme den norske grunnforskningen: En tekstanalyse av tre forskningsmeldinger fra tidsperioden 1993–2005.* Masteroppgave, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo, 2006.
- Salter, Ammon J. og Ben R. Martin. «The economic benefits of publicly funded basic research: a critical review.» *Research Policy* 30, 3 (2001): 509–532.
- Schreiner, Camilla og Svein Sjøberg. «Ungdom og identitetsdannelse: Prioriteringer i forhold til utdanning og yrke». Presentasjon for utvalget 26.09.2006.

- Schwarz, Stephanie og Don Westerheijden, red. *Accreditation and Evaluation in the European Higher Education Area*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 2004.
- Schöne, Pål.
- «Analysing the effect of training on wages – using combined survey register data». *International Journal of Manpower* 22.1 (2001): 138–158.
 - «Opplæring i arbeidslivet». Torp, Hege, red. *Nytt arbeidsliv: Medvirkning, inkludering og belønning*. Oslo: Gyldendal Akademisk, 2005. 7495.
- Senter for internasjonalisering av høyere utdanning (SIU). *Mobilitetsrapport 2007*.
- Skjølsvik, Tale, Bente R. Løwendahl, Ragnhild Kvalshaugen & Siw M. Fosstenløkken. «Choosing to learn and learning to choose: strategies for client co-production and knowledge development». *California Management Review* 49.3 (2007): 110–128.
- Skodvin, Ole-Jacob. «Fusjoner i høyere utdanning.» Kyvik, Svein, red. *Fra yrkesskole til universitet? Endringsprosesser i høyskolesektoren*. 2002.
- Skogen, Ketil. «Friluftsliv som seismograf for sosial endring: Jegere og snowboardere i det senmoderne». Heggen, Kåre, Jon Olav Myklebust og Tormod Øia, red. *Ungdom: I spennings mellom det globale og det lokale*. Oslo: Det norske samlaget, 2001. 56–67.
- Skule, Sveinung og A.N. Reichborn. *Lærende arbeid: En kartlegging av lærevilkår i norsk arbeidsliv*. Fafo-rapport nr. 333. Oslo: Fafo, 2000.
- Skaarer-Kreutz, Royne og Ida Marie Andersen: *Forskjeller i karakterer og gjennomføring ved HiO*. Arbeidsnotat 06.03.07. Høgskolen i Oslo, 2007.
- Slagstad, Rune.
- *De nasjonale strategier*. Oslo: Pax, 1998.
 - «Folkedannelsens forvandlinger». Slagstad, Rune, Ove Korsgaard og Lars Løvlie, red. *Dannelsens forvandlinger*. Oslo: Pax, 2003. 72–88.
 - «Universitetets framtid». *Dagbladet* 27.01.2005.
 - «Det nye universitetet». *Morgenbladet* 23.02.2007.
- Smeby, Jens-Christian.
- «Tilfredshet med utdanningen.» Abrahamssen, Bente og Jens-Christian Smeby, red. *Sykepleierstudenten – Rekruttering, studietilfredshet og studieutbytte*. HiO-rapport nr. 7/2004. 27–40.
 - Smeby, Jens-Christian og André Vågan. «Kompetansegap?» Terum, Lars Inge og André Vågan, red. *Fra utdanning til arbeid: Sykepleieres vurdering av utdanningen*. HiO-rapport nr. 23/2005. 30–47.
- Sosialdepartementet.
- St.meld. nr. 40 (2002–2003) *Nedbygging av funksjonshemmende barrierer*.
- Sosial- og helsedepartementet.
- St.meld. nr. 8 (1998–1999) *Om handlingsplan for funksjonshemmede 1998–2001*.
- Statens offentlige utredninger, Sverige. SOU 2007:81 *Resurser for kvalitet*.
- Stensaker, Bjørn, Peter Maassen, Monika Borgan, Mette Oftebro og Berit Karseth. «Use, updating and integration of ICT in higher education: Linking purpose, people and pedagogy». *Higher Education* 54 (2007):417–433.
- Stokes, Donald. *Pasteur's Quadrant: Basic Science and Technological Innovation*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1997.
- Stortingets kirke-, utdannings- og forskningskomité.
- B.innst. S. nr. 12 (1999–2000)
 - B.innst. S. nr. 12 (2006–2007)
 - Innst. O. nr. 58 (2001–2002)
 - Innst. O. nr. 48 (2004–2005)
 - Innst. S. nr. 230 (1990–91)
 - Innst. S. nr. 260 (1996–97)
 - Innst. S. nr. 54 (1999–2000)
 - Innst. S. nr. 337 (2000–2001)
- Stortingets kommunal- og regionalkomité.
- Innst. S. nr. 166 (2006–2007)
- Støren, Liv Anne.
- «Arbeidsledighet og overkvalifisering blant ikke-vestlige innvandrere med høy utdanning: Analyser av kandidatundersøkelsen». NIFU skriftserie nr. 7/2004.
 - «Ungdom med innvandrerbakgrunn i norsk utdanning – ser vi en fremtidig suksesshistorie?» *Utdanning 2005 – deltakelse og kompetanse*. Statistiske analyser nr. 74. Oslo: Statistisk sentralbyrå, 2005.
 - «Innvandrere med høyere utdanning – hvordan er deres møte med det norske arbeidsmarkedet?» Grøgaard, Jens B. og Liv Anne Støren, red. *Kunnskapssamfunnet tar form – Utdanningseksplasjon og arbeidsmarkedets struktur*. Oslo: Cappelen Akademisk forlag, 2006. 141–172.
- Sæther, Bjørnar, Jan Mønnesland, Knut Onsager, Kjetil Sørli og Peter Arbo. *Høgskolenes regionale betydning*. NIBR prosjektrapport nr. 2000:9.

- Ugreninov, Elisabeth og Odd Frank Vaage. *Studenters levekår 2005*. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå, 2006.
- United Nations Population Fund. *State of World Population 2007*.
- Universitets- og høyskolerådet.
- Oversikt over ledelsesmodell ved universiteter og høyskoler. http://www.uhr.no/documents/Styringsform_web_1.pdf.
- Sammen om kunnskap II: Operasjonalisering av indikatorer for formidling. Innstilling fra UHRs formidlingsutvalg II til KD*. 2006.
- Vekt på kunstnerisk utviklingsarbeid*. Rapport til Kunnskapsdepartementet 2007.
- Utdannings- og forskningsdepartementet.
- *Finansiering av grunnforskning over Utdannings- og forskningsdepartementets budsjett*. Rapport fra en prosjektgruppe. 2004.
 - Forskrift om akkreditering, evaluering og godkjenning etter lov om universiteter og høyskoler. 2005.
 - Forskrift om delvis innlemming av Politi-høgskolen under lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler. 2005.
 - Ot.prp. nr. 79 (2003–2004)
 - St.meld. nr. 20 (2004–2005). *Vilje til forskning*.
 - St.prp. nr. 1 (2005–2006)
- Vagstad, Steinar, Tommy Staahl Gabrielsen, Oddvar Kaarbøe, Kjell Erik Lommerud og Alf Erling Risa. *Finansieringssystemet for universitets- og høyskolesektoren – teoretiske vurderinger*. Rapport til Kunnskapsdepartementet, 2007.
- Videnskapsministeriet, Danmark. *A Public Good: PhD Education in Denmark. Report from an international Evaluation Panel*. 2006.
- Westlund, Hans. *Regionala effekter av högre utbildning, högskolor och universitet: En kunskapsöversikt*. A2004:002. Stockholm: Institutet för växtpolitiska studier, 2004.
- Waagø, Sigmund, red. *The role of the university in economic development: An analysis of six European universities of science and technology*. Trondheim: NTNU, Gruppen for entreprenørskap og innovasjon, 2001.
- Østby, Lars. Intervju. «Norge i utakt med Europa». *SSBmagasinet* august 2001.
- Aamodt, Per-Olaf. «Endrer yrkeserfaring synet på utdanningen?» Terum, Lars Inge og André Vågan, red. *Fra utdanning til arbeid: Sykepleieres vurdering av utdanningen*. HiO-rapport nr. 23/2005. 14–29.
- Aasen, Petter, Nina Sandberg og Jorunn Spord Borgen. *Utdanningsforskning: Fagdepartementets sektorforskningsansvar*. NIFU STEP rapport nr. 15/2007.
-
-

Norges offentlige utredninger

2007 og 2008

Statsministeren:

Arbeids- og inkluderingsdepartementet:

Om grunnlaget for inntektsoppgjørene 2007.

NOU 2007: 3.

Ny uførestønad og ny alderspensjon til uføre.

NOU 2007: 4.

Barne- og likestillingsdepartementet:

Kvinner og homofile i trossamfunn. NOU 2008: 1.

Finansdepartementet:

Meglerprovisjon i forsikring. NOU 2007: 1.

En vurdering av særavgiftene. NOU 2007: 8.

Om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering.

NOU 2007: 10.

Individuell pensjonsordning. NOU 2007: 17.

Fiskeri- og kystdepartementet:

Fornyings- og administrasjonsdepartementet:

Offentlig innkreving. NOU 2007: 12.

Forsvarsdepartementet:

Et styrket forsvar. NOU 2007: 15.

Helse- og omsorgsdepartementet:

Fordeling av inntekter mellom helseforetak.

NOU 2008: 2.

Justis- og politidepartementet:

Lovtiltak mot datakriminalitet. NOU 2007: 2.

Frarådningsplikt i kredittkjøp. NOU 2007: 5.

Fritz Moen og norsk strafferettspleie. NOU 2007: 7.

Rosenborgsaken. NOU 2007: 9.

Den nye sameretten. NOU 2007: 13.

Samisk naturbruk og rettssituasjon fra Hedmark til

Troms. NOU 2007: 14.

Ny skiftelovgivning. NOU 2007: 16.

Kommunal- og regionaldepartementet:

Kultur- og kirkedepartementet:

Kunnskapsdepartementet:

Formål for framtida. NOU 2007: 6.

Studieforbund – læring for livet. NOU 2007: 11.

Sett under ett. NOU 2008: 3

Landbruks- og matdepartementet:

Miljøverndepartementet:

Nærings- og handelsdepartementet:

Olje- og energidepartementet:

Samferdselsdepartementet:

Utenriksdepartementet:

Offentlige publikasjoner

Abonnement, løssalg og pris fåes ved henvendelse til:

Akademika AS

Avdeling for offentlige publikasjoner

Postboks 84 Blindern

0314 OSLO

E-post: offpubl@akademika.no

Telefon: 22 18 81 00

Telefaks: 22 18 81 01

Grønt nummer: 800 80 960

Publikasjonen finnes på internett:

www.regjeringen.no