

politisk miljø og næringslivet i Rogaland virket som pådrivere og gitt store pengesummer til universitetsutviklingen.^{10,11}

6. Strukturendringer

6.1 Stjernø-utvalget

Mot slutten av 1980-tallet hadde Norge rundt 200 institusjoner innenfor høyere utdanning, der et flertall av institusjonene hadde mindre enn 400 studenter. For å ta tak i problemene med en så fragmentert sektor, ble Hernes-utvalget bedt om å foreslå «organisatoriske løsninger for sammenslåinger av institusjoner, med sikte på mer rasjonell drift, bedre ressursutnyttelse, og ikke minst bedre forutsetninger for faglig utvikling». Utvalgets arbeid ble grunnlaget for Høyskolereformen i 1994, der 98 statlige høyskoler ble slått sammen til 26.

Reformen medførte at høyskolesektoren og den enkelte høyskole ble mer synlig og fikk høyere status. Reformen var også avgjørende for at høyskolene fikk større faglig tyngde. I tillegg til samlingen av høyskolene i Stavanger nevnt i forrige avsnitt, er også samlingen av høyskolene i Oslo og Akershus et godt eksempel på dette.¹²

I 2006 ble et offentlig utvalg, ledet av Steinar Stjernø, tidligere rektor ved Høgskolen i Oslo, oppnevnt for å utrede strukturen i universitets- og høyskolesektoren med bakgrunn i samfunnets behov og økt internasjonalisering. I 2008 leverte utvalget rapporten NOU 2008: 3 *Sett under ett. Ny struktur i høyere utdanning*. Utvalget vektla problemene med at mange

¹⁰ Eriksen EL: *Fra høgskole til universitet: Universitetet i Stavanger blir til*. Stavanger: Wigestrands Forlag, 2006.

¹¹ <http://www.uis.no/om-uis/vaar-historie/fra-hoegskole-til-universitet/>

¹² Frøysnes Å. *Høgre utdanning 1970-1994 med vekt på høgskolevirksomheten i Oslo og Akershus*, www.hioa.no/content/download/50341/724464/file/RHOA-okt-2013.pdf

institusjoner hadde svak rekruttering, evalueringer viste sviktende kvalitet i sentrale utdanninger, og at flere prosesser trakk i retning av spredning av utdanninger og fagmiljøer.

For å løse problemene og skape større enheter forslo utvalget at institusjonsstrukturen i høyere utdanning skulle endres gjennom sammenslåinger av de statlige institusjonene til mellom åtte og ti flercampus-universiteter. Situasjonen i Norge ble sett opp mot utviklingen i andre land, hvor det i stor grad skjedde en konsentrasjon av ressursene for å sikre kvaliteten i høyere utdanning og møte den internasjonale konkurransen.

Høringen av utvalgets rapport viste at det var bred enighet om utvalgets situasjonsbeskrivelse, men lite støtte til forslaget om at all statlig høyere utdanning i Norge skulle samles i åtte til ti universiteter.

I departementets oppfølging ble det innført virkemidler for å stimulere til økt samarbeid, arbeidsdeling og konsentrasjon i høyere utdanning (SAK). I årene som fulgte førte dette til flere sammenslåinger av institusjoner og samarbeidskonstellasjoner.

6.2 Konsentrasjon for kvalitet. Meld. St.18 (2014–2015)

I Meld. St. 18 (2014–2015) *Konsentrasjon for kvalitet - Strukturreform i universitets- og høyskolesektoren* påpeker Solberg-regjeringen at oppfølgingen etter Stjernø-utvalget ikke har gitt et tilstrekkelig løft for kvaliteten i norsk forskning og utdanning, og en god del av utfordringene som Stjernø-utvalget pekte på gjelder fortsatt, særlig knyttet til små institusjoner og fagmiljøer. Dette gjelder ikke minst for profesjonsutdanningene.

Regjeringen gir i meldingen uttrykk for at tiden er inne for en strukturreform. Det er av avgjørende betydning for Norge at våre universiteter og høyskoler hevder seg i den

internasjonale konkurransen. Vi må ta inn over oss at graden av internasjonal konkurranse om studenter og forskningsmidler vil endre seg betraktelig i årene som kommer. Dette krever at vi har solide fagmiljøer med god kvalitet og fagmiljøer i verdensklasse. I dag er det kvalitetsproblemer ved en del institusjoner og utdanninger. Noen institusjoner har problemer med å tiltrekke seg fagfolk og studenter, har få studenter og uteksaminerer få kandidater. Flere institusjoner har få stipendiater og enda færre som fullfører doktorgraden. Det tyder på at mange stipendiater forsker og studerer i lite solide fagmiljøer. Regjeringen påpeker at mange høyskoler publiserer lite og henter inn få eksterne forskningsmidler. Flere av Forskningsrådets fagevalueringer rapporterer at mye av forskningen skjer i enheter som ikke har tilstrekkelig størrelse til å utvikle gode forskningsmiljøer. Svake fagmiljøer er bekymringsfullt både for utdanningene og for forskningen.

6.2.1 Utfordringer for profesjonsfagene

Regjeringen mener at forskningen i profesjonsfag med korte forskningstradisjoner må styrkes for å gi høyere kvalitet og relevans i utdanningene. Men i meldingen sies det også at det i profesjonsutdanningene er dokumentert at undervisernes generelle FoU-kompetanse er en viktigere forutsetning for å gi utdanning av høy kvalitet enn undervisernes eget FoU-arbeid.

I Meld. St. 18 anfører Kunnskapsdepartementet at de utfordringene universitets- og høyskolesektoren generelt står overfor, blir særlig tydelige i profesjonsfagene, særlig lærerutdanningene, sykepleierutdanningene og ingeniørfag, som er spredd på et stort antall studiesteder. Det vil være vanskelig for små læresteder å leve opp til de stadig høyere kravene til utdanningskvalitet og forskningsbasert utdanning.

Forskningen i profesjonsfagene har tradisjonelt hatt to hovedformål: Å styrke utdanningen og å styrke praksisfeltet.

Dette er fortsatt viktige formål. Det at utdanningen skal være FoU-basert betyr ikke at hele fagmiljøet som tilbyr utdanningen skal være like sterkt forskningsmessig eller drive egen forskning. Fagmiljøet må imidlertid samlet sett være tungt nok til å utvikle utdanningene, praksisfeltet og fagfeltet videre. Meldingen anfører at dette krever sterke fagmiljøer og institusjoner med styrke til å løfte profesjonsfagene.

Lærerutdanningen:

I 2014 ble det tilbudt lærerutdanning av 19 universiteter og statlige høyskoler på en lang rekke studiesteder. Det var store forskjeller i størrelsen på fagmiljøene. Antall uteksaminerte kandidater varierte fra Høgskolen i Nesna med under 30 kandidater i 2014 til Høgskolen i Oslo og Akershus og Høgskolen i Sør-Trøndelag som hadde over 200.

Regjeringen tar sikte på å gjøre om grunnskolelærerutdanningene til integrerte femårige mastergradsutdanninger fra og med høsten 2017. Dette stiller høyere krav til institusjonene som skal tilby utdanningene. Kravene for opprettelse av masterprogrammer vil generelt bli skjerpet, blant annet når det gjelder bredde og styrke i fagmiljøet. For den nye lærerutdanningen er det også et krav om at minimum 50 prosent av fagpersonalet må ha førstestillingskompetanse. Flere institusjoner oppfyller ikke kravene for å gi den nye utdanningen. For at utdanningen likevel skal kunne tilbys over hele landet er det nødvendig å slå sammen institusjoner.

Lærerutdanningen har få kvalifiserte søkere per studieplass, og ifølge NOKUTs studiebarometer er lærerstudenter blant dem som jobber minst med studiet.

Sykepleierutdanningen:

Sykepleierutdanning ble i 2014 tilbudt av 19 statlige institusjoner, spredt på over 30 steder i landet. Størrelsen på miljøene varierer sterkt. Kun ti sykepleiere ble uteksaminert fra Høgskolen i Nesna i 2013, mens 488 kandidater ble

uteksaminert ved Høgskolen i Oslo og Akershus. Mange av de minste studiestedene har store rekrutteringsproblemer til sykepleierutdanningen. I tillegg har studentene som starter utdanningen på en del institusjoner dårlige karakterer fra videregående skole.

Den formelle kompetansen i fagmiljøet er den laveste blant helse- og sosial-, lærer og ingeniørfagene. En styrking av forskningsinfrastruktur og konsentrering av forskningen til de sterkeste miljøene er en vei å gå for å sikre leveranse av kunnskap av høy kvalitet i fremtiden.

Ingeniørutdanningen:

Treårig ingeniørutdanning ble i 2014 tilbudt av 14 statlige institusjoner på over 20 ulike studiesteder. I tillegg eksisterer en rekke nettstøttede tilbud. Spredningen i ingeniørutdanningen forsterkes ytterligere av mangfoldet av ulike programmer og retninger.

I 2015 ble det lyst ut omkring 100 bachelorgradsprogrammer i ingeniørfag. Et flertall av institusjonene hadde færre enn én kvalifisert førstevalgsøker per studieplass gjennom Samordna opptak, men i tillegg søkte et stort antall studenter gjennom lokalt opptak, blant annet gjennom den såkalte Y-veien.

Det er stor variasjon i størrelsen på fagmiljøene og studieprogrammene. På den ene siden av skalaen finner vi Høgskolen i Bergen, som uteksaminerte 359 kandidater i 2013, på den andre siden Høgskolen i Sogn og Fjordane, som uteksaminerte 16 kandidater i 2013. Også når det gjelder lærernes kompetanse er det stor variasjon mellom institusjonene.

NOKUTs evaluering av ingeniørutdanningen i 2008 pekte på at det store antallet utdanningstilbud fører til at et begrenset antall studenter blir spredt på ulike programmer og studieretninger, noe som igjen medfører at det blir mange og små fagmiljøer. Det ble anbefalt en nasjonal samordning av

utdanningstilbud, forskningsmiljøer og mastergradsutdanninger.

6.2.2 Strukturreformen

I Meld. St. 18 (2014-2015) fremhevet regjeringen at strukturelle endringer i universitets- og høyskolesektoren som ett av flere tiltak som vil ruste institusjonene for fremtiden.

Målene for strukturreformen er universiteter og høyskoler med høy kvalitet i utdanning og forskning, og robuste fagmiljøer der ressursene i størst mulig grad brukes på kjerneoppgavene. Institusjonene skal samlet sett gi god tilgang til utdanning og kompetanse over hele landet, og de skal bidra til regional utvikling. Regjeringen har samtidig et mål om å utvikle verdensledende fagmiljøer.

Med utgangspunkt i en kritisk vurdering av kvalitet varslet regjeringen i Meld. St. 18 at man ønsket å slå sammen en rekke institusjoner. Flere av de statlige høyskolene ville bli slått sammen med et av universitetene. Flere statlige høyskoler ville bli slått sammen med hverandre. Noen vil bestå som selvstendige institusjoner, men i fremtiden vil Norge ha langt færre enn de 33 statlige universitetene og høyskolene som vi hadde i 2015.

I Innst. 348 S (2014–2015) viste kirke-, utdannings- og forskningskomiteen til at etablering av høyskolene er et av de viktigste virkemidlene for å sikre næringslivet i distriktene høy kompetanse. Komiteen viste også til at høyskolenes samfunnsoppdrag først og fremst har vært å utdanne kandidater til de brede profesjonsfagene. Vi trenger lærere, sykepleier, barnehagelærere, ingeniører og andre profesjoner med høy kompetanse.

Men bare Senterpartiets representant uttrykte bekymring over at vi nå er i ferd med å avvikle høyskolene som distriktspolitisk virkemiddel:

Komiteens medlem fra Senterpartiet mener regjeringen gjennom den pågående prosessen og føringene i meldingen i realiteten legger opp til en avvikling av høyskoleoppdraget ved at de fleste høyskolene etter dette vil bli fusjonert med et universitet uten en forutgående avklaring av hvordan de ulike oppdragene i sektoren skal ivaretas i en ny struktur- og finansieringsmodell.

Dette medlem frykter dette i praksis vil bety en sanering av høyskolesektoren slik vi kjenner den i dag, og at det kan svekke regional tilgang på kompetent arbeidskraft. Dette medlem mener både strukturen og finansieringssystemet først og fremst må sikre sektoren rammebetingelser som ivaretar både høyskolenes tradisjonelle samfunnsoppdrag og universitetenes nasjonale oppdrag innenfor sine respektive fagdisipliner, for derest å sørge for å sette spissede fagmiljøer i stand til å kunne bli verdensledende på sine felt.

I 2016 var det 94 000 studenter i høyskolene og 175 000 i universitetssektoren.

Det foreløpige resultatet av strukturreformen var i begynnelsen av 2017 at Norge da hadde åtte universiteter, fem statlige vitenskapelige høyskoler og åtte statlige høyskoler, til sammen 21 institusjoner. De åtte høyskolene er Samisk høyskole, Kunsthøgskolen i Oslo, Høgskulen på Vestlandet, Høgskolen i Sørøst-Norge, Høgskolen i Innlandet, Høgskolen i Oslo og Akershus, Høgskulen i Volda og Høgskolen i Østfold.

Høgskolen i Sørøst-Norge og Høgskolen i Oslo og Akershus har begge levert søknad om opprykk til universitet. Høgskolen i Innlandet og Høgskulen på Vestlandet har også universitetsambisjoner.

Etter det vil det bare være fire statlige høyskoler igjen. Foruten Kunsthøgskolen i Oslo og Samisk høgskole som begge har spesielle funksjoner, er det bare to statlige høyskoler – i Volda og i Østfold – som verner om det vi har kalt høyskoleoppdraget: nærheten til region og lokalt næringsliv. Disse to statlige høyskolene har 10 000 studenter. Riktignok finnes det også 21 private høyskoler med til sammen 15 000 studenter, men de fleste private høyskolene er ganske små og bare fire er lokalisert utenfor Oslo. Universitetssektoren vil snart ha mer enn 250 000 studenter.

De statlige høyskolene har vært et av de viktigste virkemidlene for å sikre samfunnet og næringslivet i distriktene høy kompetanse. Kan vi vente at universitetene vil føre dette høyskoleoppdraget videre?