



DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Meld. St. 18

(2014–2015)

Melding til Stortinget

Konsentrasjon for kvalitet

Strukturreform i universitets- og høyskolesektoren





DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Meld. St. 18

(2014–2015)

Melding til Stortinget

Konsentrasjon for kvalitet

Strukturreform i universitets- og høyskolesektoren

Sammendrag

Samfunnet endrer seg raskt globalt, nasjonalt og lokalt. Universiteter og høyskoler spiller en viktig rolle for å forutse, møte og påvirke utviklingen innenfor områder som demografi, økonomi og klima. Forskning og høyere utdanning av høy kvalitet er avgjørende for å sikre fremtidens arbeidsplasser og for å fremme omstilling og verdiskaping i norsk økonomi.

Det er mange positive utviklingstrekk i den norske universitets- og høyskolesektoren. Men det er også en rekke utfordringer, særlig knyttet til små, sårbare forskningsmiljøer og mange spredte, små utdanningstilbud med sviktende rekruttering. Den samlede internasjonale deltakelsen er også lavere enn ressursgrunnlaget tilsier.

Derfor er det nødvendig å endre strukturen i universitets- og høyskolesektoren og samle ressursene på færre, men sterkere institusjoner. Strukturreformen skal styrke kvaliteten på utdanningen og forskningen. Tilgangen til høyere utdanning skal være god over hele landet, og institusjonenes regionale rolle skal videreutvikles.

Forutsetningene for å nå disse målene er en mangfoldig sektor, utstrakt samspill og samarbeid med nasjonalt og regionalt arbeids- og næringsliv og høyere utdanningsinstitusjoner i utlandet, god styring og ledelse, studiestøtte og studentvelferd, samt moderne og hensiktsmessige bygg og infrastruktur.

Regjeringen ønsker institusjoner med tydelige profiler og samlet sett like stort mangfold som i dag. Universiteter og høyskoler må utvikle

en faglig og strategisk profil som bygger på egne fortrinn og er tilpasset deres rolle i utdannings- og forskningssystemet.

Med utgangspunkt i en kritisk vurdering av kvalitet vil regjeringen slå sammen en rekke institusjoner. Flere av høyskolene vil slås sammen med et av dagens åtte universiteter. Andre høyskoler vil slås sammen med hverandre. En del institusjoner har kommet med konkrete forslag om sammenslåing, og disse er beskrevet i meldingen. For andre institusjoner beskriver meldingen prosesser fremover. En del av dagens institusjoner vil bestå som selvstendige institusjoner, men i fremtiden vil Norge ha langt færre enn de 33 statlige universitetene og høyskolene som vi har i 2015.

Følgende sammenslåinger er beskrevet i meldingen:

- På Østlandet vil Høgskolen i Buskerud og Vestfold (HBV) og Høgskolen i Telemark (HiT) slås sammen.
- På Sør-Vestlandet arbeider Universitetet i Stavanger (UiS) og Høgskolen Stord/Haugesund (HSH) med sammenslåing.
- Norges teknisk naturvitenskapelige universitet (NTNU), Høgskolen i Sør-Trøndelag (HiST), Høgskolen i Ålesund (HiÅ) og Høgskolen i Gjøvik (HiG) har vedtatt sammenslåing til ett universitet med campus i alle byene.
- I Nord-Norge vil Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet (UiT), Høgskolen i Narvik (HiN) og Høgskolen i Harstad (HiH) slås sammen. Universitetet i Nordland (UiN) og Høgskolen i Nesna (HiNe) slås sammen. Universitetet i Nordland (UiN) og Høgskolen i Nord-Trøndelag (HiNT) vil utrede sammenslåing.

Noen av dagens institusjoner som ønsker å fortsette som selvstendig institusjon, vil kunne sikre kvalitet i utdanning og forskning på egen hånd. Departementet vil fortsette dialogen med andre institusjoner for å vurdere deres fremtidige plass og rolle i den nye strukturen. Dialogen vil basere seg på følgende kriterier for kvalitet og robusthet:

- Årsverk i førstestillinger
- Søkning
- Gjennomføring

Boks 0.1 Målene med strukturreformen

- Utdanning og forskning av høy kvalitet
- Robuste fagmiljøer
- God tilgang til utdanning og kompetanse over hele landet
- Regional utvikling
- Verdensledende fagmiljøer
- Effektiv ressursbruk

- Studentenes tidsbruk
- Publisering
- Eksterne forskningsinntekter
- Størrelse på doktorgradsutdanningene
- Internasjonal orientering
- Samspill og samarbeid

Regjeringen forventer at enkelte høyskoler vil ha en størrelse og samlet kompetanse som gir grunnlag for å søke om akkreditering som universitet, og regjeringen åpner opp for at institusjonene kan søke om endring av institusjonskategori. Kravene for å søke om akkreditering som vitenskapelig høyskole og universitet vil bli strammet inn, og kravene for å opprette utdanningsprogrammer på master- og doktorgradsnivå vil bli skjerpet.

Det har vært en omfattende og tett dialog mellom institusjonene og Kunnskapsdepartementet i arbeidet frem mot stortingsmeldingen. Med utgangspunkt i dialogen vil regjeringen iverksette enkelte sammenslåinger allerede fra 1. januar 2016.

Strukturreformen vil få en rekke konsekvenser for institusjonene. God gjennomføring krever god styring og ledelse. Regjeringen vil gå inn for at eksternt styreleder og ansatt rektor skal være hovedmodellen for styring og ledelse av institusjonene. Regjeringen vil også gå inn for at Kunnskapsdepartementet skal oppnevne alle de eksterne styremedlemmene ved alle institusjonene.

Endringene i universitets- og høyskolesektoren vil medføre behov for ulike tilpasninger samtidig som de gir nye muligheter, slik som mer effektiv administrasjon, bedre fellestjenester og digitale systemer.

Regjeringen vil videreføre hovedtrekkene i dagens finansieringssystem med en forholdsvis stor basiskomponent og resultatindikatorer på utvalgte områder. Den resultatbaserte andelen skal øke over tid. Til den resultatbaserte delen skal det være knyttet insentiver som bidrar til god måloppnåelse. Regjeringen vil vurdere følgende indikatorer: studiepoeng, kandidater på bachelor-, master- og doktorgradsnivå, internasjonal utveksling av studenter og mobilitet av yngre forskere, inntekter fra EU og Norges Forskningsråd, publiseringspoeng og bidrags- og oppdragsinntekter. En endret finansieringsmodell med tilhørende indikatorer vil bli presentert i forslag til statsbudsjett for 2016. Det vil også bli gjort en vurdering av om utviklings-, kvalitets- og profilavtaler kan være et godt grep for å bidra til at universiteter og høyskoler utvikler tydeligere institusjonsprofiler.

De aller fleste universiteter og høyskoler har et nært forhold til forskningsinstitutter. Strukturreformene vil derfor indirekte påvirke instituttsektoren. Regjeringen vil bidra til strukturelle endringer i instituttsektoren der de kan gi kvalitetsgevinst, og der initiativet er forankret ved instituttene selv.

Strukturelle endringer er viktige, men er i seg selv ikke nok for å sikre høy kvalitet og langsiktig bærekraft i høyere utdanning og forskning. Endringer må spille på lag med andre kvalitetsfremmende prosjekter som regjeringen har satt i gang, og andre tiltak som er beskrevet i denne meldingen. Dermed må også kunnskapen om og tilsynet med kvaliteten i norsk universitets- og høyskolesektor styrkes.

Regjeringen tar sikte på å legge frem en stortingsmelding om kvalitet i høyere utdanning våren 2017.

Innhold

Sammendrag	3	3.3	Mange små og sårbare forskningsmiljøer	30
Forkortelser	7	3.3.1	Lav publisering	32
1 Samfunnsutvikling gir reformbehov	9	3.3.2	Lave eksterne forsknings- inntekter	32
1.1 Verden er i endring	9	3.3.3	Mange doktorgradsutdanninger, noen med få kandidater	33
1.2 Utfordringer må møtes med kunnskap	10	3.4	Svak internasjonal deltakelse	34
1.3 Høyere utdanning og forskning av god kvalitet	11	3.4.1	Lav studentutveksling og få fellesgrader	34
1.4 Andre land konsoliderer ressursene	13	3.4.2	Svak internasjonal orientering blant fagpersonalet	36
1.5 Strukturinitiativ i norsk universitets- og høyskolesektor de siste tiårene	14	3.5	Utfordringer for profesjonsfagene	37
1.6 Tiden er inne for en strukturreform	15	3.5.1	Lærerutdanning	37
1.7 Avgrensning av meldingen	15	3.5.2	Sykepleierutdanning	39
2 Strukturreform for økt kvalitet	16	3.5.3	Ingeniørutdanning	41
2.1 Målene for strukturreformen	16	3.5.4	Økonomisk-administrative utdanninger	42
2.1.1 Utdanning og forskning av høy kvalitet	16	4	Fremtidens universitets- og høyskolesektor	43
2.1.2 Robuste fagmiljøer	18	4.1	Tiltak for økt kvalitet	43
2.1.3 God tilgang til utdanning og kompetanse over hele landet	18	4.2	Kvalitetskriterier for strukturelle endringer	45
2.1.4 Regional utvikling	19	4.3	Økte krav til etablering av master- og doktorgradsprogrammer	47
2.1.5 Verdensledende fagmiljøer	21	4.4	Institusjonskategorier og faglige fullmakter	48
2.1.6 Effektiv ressursbruk	21	4.4.1	Dagens system for institusjons- akkreditering	48
2.2 Forutsetninger for å nå målene	22	4.4.2	Nye krav til institusjons- akkreditering	48
2.2.1 En mangfoldig sektor	22	4.5	Strukturelle endringer	49
2.2.2 Samspill og samarbeid	22	4.5.1	Ny institusjon med sterk profesjonsfaglig og arbeidslivsrettet profil	50
2.2.3 God styring og ledelse	23	4.5.2	Et større og sterkere universitet i sørvest	50
2.2.4 Studiestøtte og studentvelferd	23	4.5.3	Et nytt teknisk-naturvitenskapelig universitet	50
2.2.5 Bygg og infrastruktur	25	4.5.4	Styrking i nord	50
3 Utfordringer i universitets- og høyskolesektoren	26	4.5.5	Andre prosesser	51
3.1 Hovedutfordringer som kan møtes med strukturendringer	26	4.6	Fortsatt prosesser for økt samarbeid, arbeidsdeling og konsentrasjon	51
3.2 Mange små fagmiljøer tilbyr de samme utdanningene	26	4.7	Institusjonenes samfunnsrolle	52
3.2.1 Svak rekruttering og små studentkull	26	4.7.1	Mangfoldig sektor med profilerte institusjoner	52
3.2.2 For lave ambisjoner på studentenes vegne	27	4.7.2	Samarbeid med arbeids- og næringsliv	54
3.2.3 Fagpersonalet har for lav kompetanse	27			
3.2.4 Svak gjennomføring og lave kandidattall	28			
3.2.5 Stor variasjon i karaktersetting	29			

4.7.3	Samarbeid med helsesektoren	54	7.2.2	Evaluering av instituttene	72
4.7.4	Regional rolle	55	7.3	Samarbeid på tvers av	
4.7.5	Verdensledende fagmiljøer	56		sektorene	72
4.8	Studentenes rammebetingelser		7.3.1	Rammevilkår for samarbeid	72
	og rolle i institusjonenes styring ..	56	7.3.2	Instituttens rolle i doktorgrads-	
4.9	Bygg og infrastruktur	57		utdanningen	73
4.10	Tiltak	57	7.3.3	Samarbeid kan styrke	
				internasjonal konkurransekraft	74
5	Finansiering av høyere		7.4	Tiltak	74
	utdanning og forskning	59	8	Andre kvalitetsfremmende	
5.1	Finansiering for økt kvalitet	59		virkemidler	75
5.2	Forslaget fra ekspertgruppen for		8.1	Kunnskap om utdannings-	
	finansiering av universiteter og			kvalitet	75
	høyskoler	60	8.1.1	Kunnskap om studentenes	
5.3	Hovedprinsipper i et endret			læringsutbytte	75
	finansieringssystem	61	8.1.2	Kunnskap om institusjonenes	
5.3.1	Basiskomponenten	61		tilrettelegging for studentenes	
5.3.2	Utviklings-, kvalitets- og			læring	76
	profilavtale	63	8.1.3	Kunnskap om relevans	77
5.3.3	Insentiver for kvalitet i den		8.1.4	Evalueringer	78
	resultatbaserte komponenten	63	8.1.5	Indikatorportal	79
5.4	Tiltak	64	8.2	Videreutvikling av Nasjonalt	
6	Styring, ledelse og			organ for kvalitet i utdanningen	79
	administrasjon	65	8.2.1	Institusjonenes ansvar for kvalitets-	
6.1	Endring krever styring			sikring av utdanningstilbudene	79
	og ledelse	65	8.2.2	Måltrettet tilsyn	79
6.2	Mer effektiv administrasjon	66	8.3	Stortingsmelding om kvalitet	
6.2.1	Det lønner seg	66		i høyere utdanning	80
6.2.2	Et felles løft	67	8.4	Tiltak	80
6.2.3	Mer helhet	68	9	Økonomiske og administrative	
6.3	Tiltak	69		konsekvenser	82
7	Forholdet mellom universitets-			Referanser	83
	og høyskolesektoren og				
	instituttsektoren	70	Vedlegg		
7.1	Instituttsektoren: stor og		1	Strukturendringer i et	
	mangfoldig	70		internasjonalt perspektiv	88
7.2	Mekanismer som kan gi		2	Oppdragsbrev til statlige	
	strukturelle endringer i			høyere utdanningsinstitusjoner	93
	instituttsektoren	71			
7.2.1	Nye retningslinjer for				
	basisfinansiering	71			

Forkortelser

Statlige høyskoler

HiB	Høgskolen i Bergen
HBV	Høgskolen i Buskerud og Vestfold
HiG	Høgskolen i Gjøvik
HiH	Høgskolen i Harstad
HiHe	Høgskolen i Hedmark
HiL	Høgskolen i Lillehammer
HiN	Høgskolen i Narvik
HiNe	Høgskolen i Nesna
HiNT	Høgskolen i Nord-Trøndelag
HiOA	Høgskolen i Oslo og Akershus
HiSF	Høgskolen i Sogn og Fjordane
HiST	Høgskolen i Sør-Trøndelag
HiT	Høgskolen i Telemark
HiVo	Høgskolen i Volda
HiØ	Høgskolen i Østfold
HiÅ	Høgskolen i Ålesund
HSH	Høgskolen Stord/Haugesund
SH	Samisk høyskole

Statlige vitenskapelige høyskoler

AHO	Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo
HiM	Høgskolen i Molde, vitenskapelig høyskole i logistikk
NHH	Norges handelshøyskole
NIH	Norges idrettshøyskole
NMH	Norges musikkhøyskole

Kunsthøyskoler

KHiB	Kunst- og designhøgskolen i Bergen
KHiO	Kunsthøgskolen i Oslo

Universiteter

NMBU	Norges miljø- og biovitenskapelige universitet
NTNU	Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
UiA	Universitetet i Agder
UiB	Universitetet i Bergen
UiN	Universitetet i Nordland
UiO	Universitetet i Oslo
UiS	Universitetet i Stavanger
UiT	Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet

Private vitenskapelige høyskoler

MF	Det teologiske Menighetsfakultet
BI	Handelshøyskolen BI
MHS	Misjonshøyskolen

Private høyskoler – institusjonsakkrediterte

ATH	Ansgar Teologiske Høgskole
BDM	Barratt Due Musikk institutt
BA	Bergen Arkitekthøgskole
CK	Campus Kristiania – Markeds- høyskolen
EH	Den norske Eurytmihøyskole
DH	Diakonhjemmet høyskole
DMMH	Dronning Mauds Minne Høgskole
FIH	Fjellhaug internasjonale Høgskole
HDH	Haraldsplass diakonale høyskole
HB	Høgskolen Betanien
HD	Høgskolen Diakonova
HLB	Høgskolen for landbruk og bygde- utvikling
HLT	Høgskolen for ledelse og Teologi
LD	Lovisenberg diakonale høyskole
NLA	NLA Høgskolen
ND	Norges Dansehøyskole
RS	Rudolf Steinerhøyskolen
WH	Westerdals Høyskole – Oslo School of Arts, Communication and Technology



DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Meld. St. 18

(2014–2015)

Melding til Stortinget

Konsentrasjon for kvalitet

Strukturreform i universitets- og høyskolesektoren

*Tilråding fra Kunnskapsdepartementet 27. mars 2015,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Samfunnsutvikling gir reformbehov

Samfunnet endrer seg grunnleggende og raskt, globalt, nasjonalt og lokalt. Nøkkelen til å møte endringene ligger i universitets- og høyskolesektoren. Dagens struktur er ikke tilpasset fremtiden. Derfor trenger Norge en strukturreform.

1.1 Verden er i endring

Verden er i kontinuerlig endring. Mange av utfordringene vi står overfor er globale, som klimaendringer, sikkerhet og beredskap, sykdommer og epidemier, migrasjon, fattigdom, tap av biologisk mangfold og sikker tilgang til energi, vann og mat. Endringene skjer i et omfang og tempo som påvirker alt fra velferdsstater og internasjonale finanssystemer til matsikkerhet og klodens økosystemer. Globalisering reduserer barrierene for internasjonal handel og kommunikasjon og åpner for samarbeid og konkurranse på tvers av landegrensene. Utviklingen gir økte muligheter, men også større sårbarhet.

Verdens befolkning har passert syv milliarder, og mange land i den rike delen av verden opplever en eldrebølge som vi aldri har sett tidligere. Mennesker flytter og flykter i stort antall. I 2013 var det anslått å være over 230 millioner migranter i verden¹ og over 50 millioner på flukt fra krig og krise.²

Kombinasjonen av globalisering og teknologitvikling endrer verdensøkonomien og arbeidsdelingen og fører til en polarisering. De som klarer å utnytte ny teknologi til å bli mer produktive blir vinnerne, mens taperne blir dem som erstattes av teknologien.³

Klimaet har endret seg allerede, ifølge FNs klimapanel.⁴ Det blir stadig varmere, is smelter, permafrost tiner, nedbørsmønstre endres,

¹ Anslag for 2013 av FNs Avdeling for økonomiske og sosiale spørsmål (DESA)

² Anslag for 2013 av FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) (tallet inkluderer internt fordrevne)

³ Cowen 2013

⁴ FNs klimapanel 2014

ekstremvær kommer hyppigere og havnivået stiger. Menneskelig aktivitet har ført til tap av biomangfold og forsurening av verdenshavene. Klimaendringene som er i gang kan kun begrenses, ikke unngås.

De globale utfordringene påvirker alle områder i samfunnet, også høyere utdanning og forskning. Høyere utdanning og forskning driver kunnskapsøkonomien og samfunnsutviklingen, og er noe både de etablerte og fremvoksende økonomiene satser tungt på. Kina har økt de offentlige bevilgningene til forskning betydelig de siste ti årene, og landet publiserer like mange vitenskapelige artikler som USA. India har mål om å øke rekrutteringen til høyere utdanning fra 20 til 30 prosent innen 2020. Når folkerike land som India setter seg slike mål, blir tallene store.

Aldri før har et større antall av verdens befolkning vært studenter. Det var rundt 200 millioner studenter i verden i 2012, hvorav omkring fire millioner var internasjonalt mobile studenter.⁵ Høyere utdanning har i økende grad blitt en global handelsvare. Pengesterke studenter velger utdanning internasjonalt, der universiteter konkurrerer om de beste studentene. I de siste årene har høyere utdanning også vokst frem som et internasjonalt gratis gode: Velrenommerte institusjoner, som Harvard, Stanford og Massachusetts Institute of Technology (MIT), gir fri tilgang til såkalte Massive Open Online Courses (MOOCs) og åpner dermed muligheter for millioner av mennesker verden over til å ta høyere utdanning. Utviklingen innebærer helt nye muligheter og konkurranseforhold innenfor forskning og høyere utdanning, noe som også vil få konsekvenser for Norge.

1.2 Utfordringer må møtes med kunnskap

Evnen til å utvikle og ta i bruk kunnskap er nøkkelen til å møte de store utfordringene som vi står overfor, og for å sikre fortsatt velferd og verdiskapning. Vi må forstå og tilpasse oss de endringene som skjer i verden. Større bærekraft i den økonomiske og sosiale utviklingen, og ivaretagelse av klodens klima og miljø, er blant fremtidens store utfordringer.

Norge, som alle land, må ha en kunnskapsbase som gjør det mulig for både offentlig og pri-

vat sektor å omstille seg. Omstilling er krevende, men vil samtidig innebære nye muligheter for vekst, nye arbeidsplasser og økonomisk utvikling gjennom innovasjon og investeringer i forskning og utdanning. Bedriftene som lykkes med omstilling og forblir livskraftige i et høykostland som Norge, kjennetegnes ved at de konkurrerer globalt, er kunnskapsbaserte og miljømessige robuste.⁶

Menneskelige ressurser utgjør rundt tre fjerdedeler av Norges nasjonalformue.⁷ Det er med andre ord befolkningens kompetanse vi først og fremst lever av, og som er den viktigste faktoren for økonomisk vekst og samfunnsutvikling. Vår konkurransekraft vil ligge i en arbeidsstyrke som har høy og relevant kompetanse, god omstillings- evne og evne til å delta i teknologiutviklingen.

Økt levealder setter velferdsstaten under press. Andelen personer i aldersgruppen 70 år eller mer vil ifølge beregninger fra Statistisk sentralbyrå (SSB) stige fra rundt elleve prosent av befolkningen i dag til 19 prosent i 2060. Det betyr at omtrent hver femte person i Norge i 2060 vil være 70 år eller mer.⁸ Utgiftene til pensjoner vil øke kraftig i årene fremover, og det samme vil etter hvert utgiftene til omsorg og helse. Utviklingen innebærer i tillegg et økende behov for helse- og omsorgstjenester, samtidig som andelen yrkesaktive som kan jobbe i helse- og omsorgssektoren, blir færre. Dette legger press på offentlige finanser og velferdstjenester.

Utfordringene må møtes gjennom internasjonalt samarbeid, forskning og kunnskapsutvikling der resultatene brukes globalt. Det trengs tverrfaglig kunnskap for å forstå problemene og konsekvensene, for å finne nye løsninger og for å ta i bruk løsningene i samfunnet. Eksempelvis er forskning på ny teknologi nødvendig for utvikling av bærekraftige energisystemer, mens kunnskap om økonomiske, juridiske og politiske drivkrefter og rammebetingelser er forutsetninger for formålstjenlig omstilling.

Regjeringen fører en offensiv kunnskapspolitikk og har kunnskap som et av sine viktigste områder. Meld. St. 7 (2014–2015) *Langtidsplanen for forskning og høyere utdanning 2015–2024*, som regjeringen la frem høsten 2014, er en overordnet plan for å styrke Norges konkurransekraft og innovasjonsevne, løse store samfunnsutfordringer og utvikle fremragende fagmiljøer. Denne meldingen

⁶ NOU 2015: 1; Reve *et al.* 2012

⁷ <http://www.ssb.no/natur-og-miljo/barekraft/nasjonalformuen-og-barekraftig-utvikling>

⁸ <http://ssb.no/befolkning/>

⁵ Anslag mobile studenter for 2012 av Unesco Institute for Statistics (UIS)

er et viktig bidrag for å ruste universitetene og høyskolene til å ta sin del av arbeidet for å realisere ambisjonene i langtidsplanen.

Kunnskapssamfunnet handler om å legge et solid grunnlag for fremtidige generasjoner, og ikke bare bygge et samfunn som er godt akkurat nå.

1.3 Høyere utdanning og forskning av god kvalitet

Universiteter og høyskoler er avgjørende for å videreutvikle kunnskapssamfunnet og for å utdanne mennesker til ansvarlige verdensborgere. De er sentrale institusjoner i landets økonomiske, kulturelle, sosiale og regionale utvikling, og gjennom sin kritiske rolle også for demokratiet. De er avgjørende for at Norge skal kunne møte samfunnsutfordringene, sikre fortsatt velferd og verdiskapning, og de er premissleverandører for en kunnskapsbasert samfunnsdebatt.

Skal universiteter og høyskoler fylle denne rollen, må de sørge for utdanning og forskning av høy kvalitet, og et utstrakt samarbeid med samfunns- og næringsliv. Norge trenger dyktige forskere for å løse de globale problemene og for å svare på regionale behov. Ikke minst trenger vi dyktige forskere for å fange opp, videreutvikle og ta i bruk ny forskning fra de beste forskningsmiljøene internasjonalt og sørge for at norsk forskning, næringsliv og samfunnsliv får tilgang til ny kunnskap. For å lykkes med dette må forskerne samarbeide på tvers av forskjellige fagmiljøer og sektorer, nasjonalt og på tvers av landegrensene. Kraftfulle forskningsmiljøer er en forutsetning for at vi skal ha forskere som hevder seg på internasjonale konkurransearenaer.

Studentene fortjener utdanning av høy kvalitet. De skal videreutvikle morgendagens Norge. Noen av dem er fremtidens forskere. Ingen av dem er tjent med middelmådig utdanning. Hvert år går tusenvis av kandidater fra universiteter og høyskoler ut i arbeidslivet. Norge trenger utdanning som fyller hele landets behov for kompetent arbeidskraft, og som gir den enkelte student god, grunnleggende kunnskap og kompetanse for et langt arbeidsliv og for å bli samfunnsnyttige og reflekterte borgere. I en omskiftelig og kompleks verden er det ikke nok at utdanningene forbereder studentene på et yrke. Høyere utdanning må forberede studenter på arbeidsoppgaver som ennå ikke finnes, teknologier som ennå ikke er oppfunnet og problemer vi ennå ikke vet vil oppstå. Studentene må derfor utvikle evne til kreativ-

itet og problemløsning, kritisk tenkning og utøvelse av faglig skjønn. De må forstå komplekse sammenhenger, tilegne seg ny kunnskap og evne å arbeide på tvers av fagområder. Et mer flerkulturelt samfunn vil kreve nye løsninger og ny kompetanse. I brede og kompetente fagmiljøer kan studentene møte og stimuleres intellektuelt av undervisere og medstudenter som har ulike perspektiver og interesseområder.

Hvert år med høyere utdanning representerer en betydelig investering for studenten og for samfunnet. For studenten innebærer det et år på lånte midler fremfor arbeidsgivende inntekt. For samfunnet er det tapt arbeidskraft og tapte skatteinntekter. Like fullt er høyere utdanning en god investering, både for den enkelte og for samfunnet. Studentene selv og universiteter og høyskoler har ansvar for at tiden i høyere utdanning utnyttes best mulig. Produktivitetskommissjonen, som ble oppnevnt av regjeringen i februar 2014, peker på at det er rom for å utnytte tiden i høyere utdanning bedre.⁹

Vi kan ikke forutse det nøyaktige kompetansebehovet til arbeidsmarkedet i fremtiden. Nye muligheter for utplassering av arbeidsplasser til utlandet, slik som IKT-arbeidsplasser til India, og ny politikk som Barnehageforliket, kan på kort tid forandre arbeidsmarkedet. Fremskrivninger fra SSB viser et nokså stramt arbeidsmarked, samlet sett, med en arbeidsledighet på 108 000 personer i 2030.¹⁰

På enkelte områder vil det bli vanskeligere å fylle kompetansebehovene. Eldrebølgen fører til behov for helse- og omsorgstjenester utover det veksten i arbeidsstyrken vil kunne tilby. Det krever nye måter å organisere tjenestene på, nye kompetansebehov for tjenestene og dermed nye kompetansekrav til profesjonsutøverne. Behovet for lærere, som er særdeles viktige for å bygge fremtidens kunnskapssamfunn, vil også øke sterkt.¹¹ Regjeringen har lansert Lærerløftet for å styrke utdanningen og satse på videreutdanning av lærere. Universitetene og høyskolene må gjennom forskning og utvikling bidra til en positiv, kunnskapsbasert videreutvikling av profesjonsfagene og praksisfeltet. De har et stort ansvar for å tilby attraktive, gode utdanninger og ta i bruk nye teknologier og organisasjonsformer for å sørge for at fremtidens behov for arbeidskraft blir dekket. Tett samarbeid med arbeids- og næringsliv er viktig også i denne sammenhengen.

⁹ NOU 2015: 1

¹⁰ Gjefsen *et al.* 2014

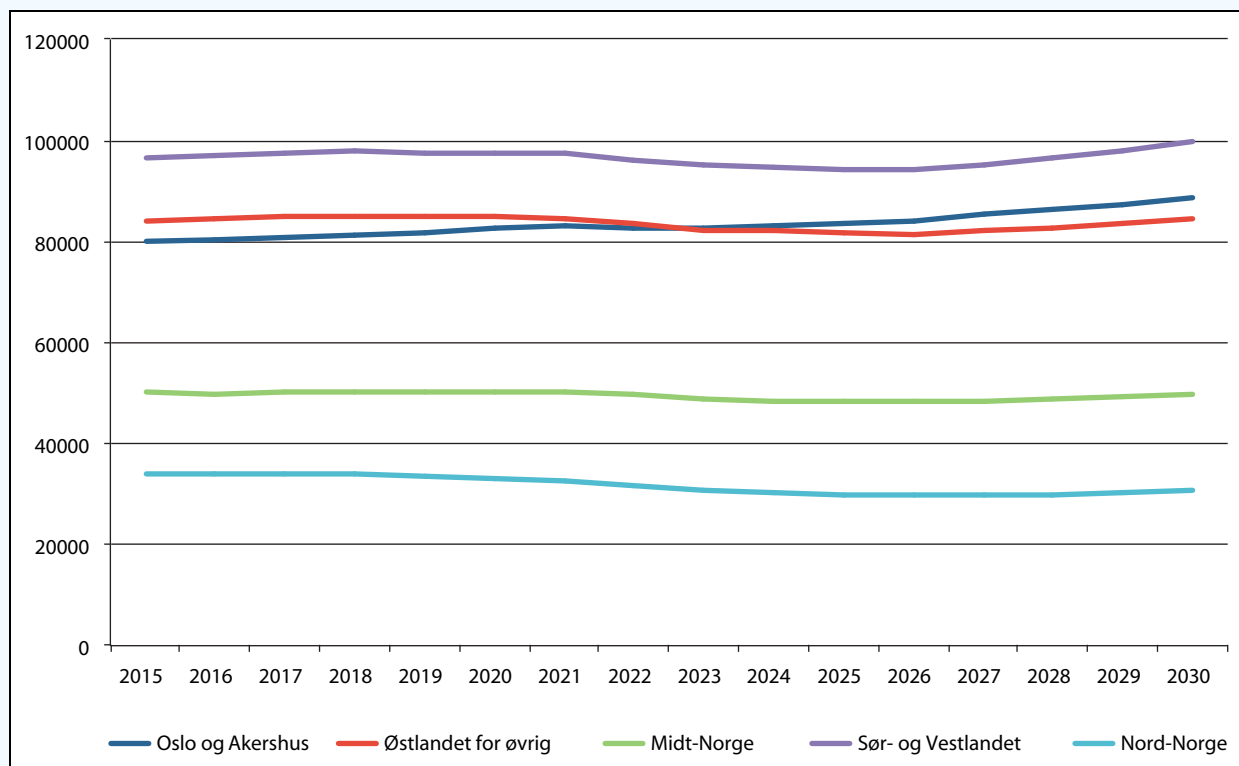
¹¹ Gjefsen *et al.* 2014

Boks 1.1 Fremtidens studenter

Studentmassen er i endring. En større andel studenter er eldre og har forpliktelser ved siden av studiene. Det blir mer og mer vanlig å jobbe ved siden av studiene eller studere ved siden av jobben. Det økende mangfoldet i studentmassen medfører endrede krav til tilgjengelig utdanning.

Samtidig vil andelen av befolkningen i «typisk studiealder» stige og stabilisere seg omkring 2,5 prosent over dagens nivå i løpet av den kommende femtenårsperioden, noe som kan medføre økt press på høyere utdanningsinstitusjoner. Det er imidlertid store forskjeller i

utviklingen mellom landsdeler. I Nord-Norge synker antallet i denne aldersgruppen til omtrent ti prosent lavere enn dagens nivå, mens i Oslo og Akershus stiger antallet med omkring ti prosent i samme periode. Den demografiske utviklingen skaper forskjellige forutsetninger for universiteter og høyskoler i ulike deler av landet. I innspillene til arbeidet med stortingsmeldingen er det flere av institusjonene som peker på at de har studier som har for få søkere, og at den demografiske utviklingen vil kunne gi betydelige rekrutteringsproblemer fremover.



Figur 1.1 Fremskrivning av antall 20–24-åringer

Kilde: SSB

For at universiteter og høyskoler skal kunne innfri forventningene, må de ha rammebetingelser som legger til rette for kvalitetsutvikling. Regjeringen gjennomfører en stor satsing på kunnskap for å styrke norsk konkurransekraft og ruste landet for fremtiden:

- I Meld. St. 7 (2014–2015) *Langtidsplanen for forskning og høyere utdanning 2015–2024* la regjeringen frem ambisjoner og retning for forsknings- og høyere utdanningspolitikken.

Langtidsplanen har tre overordnede mål: Å styrke Norges konkurransekraft og innovasjonsevne, løse store samfunnsutfordringer og utvikle fremragende fagmiljøer. Gjennomføring av langtidsplanen fordrer at universiteter og høyskoler mobiliserer i sterkere grad enn dagens struktur legger til rette for. Stortinget behandlet langtidsplanen i februar, jf. Innst. 137 S (2014–2015).

- Regjeringen har utviklet en *Strategi for forsknings- og innovasjonssamarbeid med EU*, som fastsetter regjeringens ambisjonsnivå for den norske deltagelsen i Horisont 2020 og Det europeiske forskningsområdet (ERA). Regjeringen har også høye forventninger til universitetenes og høyskolenes deltagelse i EUs utdanningsprogram, Erasmus+.
- Gjennom den nasjonale strategien *Lærerløftet – på lag for kunnskapsskolen* styrker regjeringen kompetansekravene til lærerne. Målet er faglig sterke lærere, en attraktiv lærerutdanning av høy kvalitet og flere karriereveier for lærere. Dette innebærer at regjeringen tar sikte på å innføre femårig masterutdanning for lærere fra 2017, høyere karakterkrav for å komme inn på lærerutdanningene og en stor satsing på videreutdanning av lærere. Gjennom strategien ønsker også regjeringen å styrke skolen som lærende organisasjon.
- I statsbudsjettet for 2015 har regjeringen startet gjennomføringen av langtidsplanen, herunder en tiårig satsing på utvikling av flere verdensledende fagmiljøer i Norge.
- Regjeringen vil se på vilkårene for å utvikle gode fagmiljøer, bedre rekruttering, stillingsstruktur og karriereveier, fordi høyt kvalifisert personale er avgjørende for å utvikle fagmiljøer av høy kvalitet. Regjeringen innfører såkalte innstegsstillinger. Regjeringen foreslår også å endre reglene for ansettelse og opprykk i undervisnings- og forskerstillinger, for å gi universitetene og høyskolene større mulighet til å planlegge sin faglige utvikling og heve den akademiske standarden. Forslaget ble sendt på høring 21. januar 2015.
- Ekspertgruppen for finansiering har arbeidet med hvordan finansieringssystemet for universiteter og høyskoler kan innrettes bedre og mer målrettet. Gruppen leverte sin rapport 7. januar 2015. Regjeringen er i gang med oppfølgingen av arbeidet, jf. kapittel 5.
- Regjeringen vil legge frem en egen stortingsmelding om kvalitet i høyere utdanning. Meldingen vil ha som utgangspunkt en universitets- og høyskolesektor med større institusjoner og fagmiljøer.

1.4 Andre land konsoliderer ressursene

Den økonomiske situasjonen i Europa har resultert i store kutt i offentlige utgifter og dermed også i bevilgningene til universiteter og høyskoler

i en del land. Flere land har vært nødt til å konsentrere ressursene og å modernisere og effektivisere universitets- og høyskolesektoren. I mange land ses universiteter og høyskoler i større grad enn tidligere som løsning og virkemiddel for å nå økonomiske målsetninger.

Bologna-prosessen, hvor 47 europeiske land deltar, er i stor grad drevet av en erkjennelse av at høyere utdanning og forskning er kritiske komponenter for å løse de samfunnsproblemene Europa står overfor. Bologna-prosessen har bidratt til å harmonisere europeisk høyere utdanning på en rekke områder, ikke gjennom en felles utdanningspolitikk, men ved at et mangfold av nasjonale utdanningssystemer i større grad spiller sammen.

Flere land har innført såkalte eksellensinitiativer for å svare på samfunnets forventninger om at universitetene og høyskolene skal være med å styrke landenes posisjon i den globale økonomien og øke velferd og verdiskaping.¹² Eksellensinitiativene innebærer større og mer langsiktige bevilgninger for å fremme internasjonal konkurransevne. Dette innebærer den såkalte røde dronningens konkurranse¹³, hvor et universitet, en bedrift eller et land hele tiden må forbedre seg for å bevare sin relative posisjon.¹⁴

Behovet for konsentrasjon av ressursene har også medført strukturreformer i høyere utdanning. Danmark og Finland har gjennomført omfattende reformer i universitets- og høyskolesektoren den senere tiden, se vedlegg 1 om strukturrendringer i andre land. Mange europeiske land har hatt en utvikling fra et todelt system, med et formelt skille mellom universiteter og høyskoler, til en struktur hvor grensene mellom institusjonskategoriene er stadig mer utydelige. I flere land er nå oppmerksomheten rettet mot å utvikle en mer mangfoldig sektor med profilerte institusjoner. Særtrekkene ved de enkelte institusjonene blir vektlagt i stedet for forskjeller mellom høyskolesektoren og universitetssektoren.¹⁵ EU-kommisjonen har tatt initiativ til et klassifiseringssystem for høyere utdanningsinstitusjoner i Europa, det såkalte U-Map og U-Multirank. Formålet er å tydeliggjøre institusjoners profil og synliggjøre bredden av europeiske universiteter og høyskoler.¹⁶

¹² http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sustainable-business/files/csr/new-csr/act_en.pdf

¹³ Oppkalt etter den røde dronningen i Lewis Carrolls Alice i Eventyrland.

¹⁴ Baumol 2004

¹⁵ Maassen 2012

¹⁶ van Vught *et al.* 2010

1.5 Strukturinitiativ i norsk universitets- og høyskolesektor de siste tiårene

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 et offentlig utvalg nedsatt i 1987. Utvalget, ledet av Gudmund Hernes, skulle 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 Høgskolereformen i 1994, der 98 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.¹⁷

I 2006 oppnevnte regjeringen Stoltenberg II et offentlig utvalg, ledet av Steinar Stjernø, 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 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 flercampusuniversiteter. Situasjonen i Norge ble sett opp mot utviklingen i andre land, hvor det i stor grad skjer 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. Som oppfølging av utvalget ble det innført virkemidler for å stimulere til økt samarbeid, arbeidsdeling og konsentrasjon i høyere utdanning (SAK). Dette har ført til flere sammenslåinger av institusjoner, forsøk på sammenslåinger og samarbeidskonstellasjoner mellom høyskoler og

Boks 1.2 Sammenslåinger de siste årene:

NMBU: Stortinget vedtok i april 2008 at Universitet for miljø- og biovitenskap (UMB) og Norges veterinærhøgskole (NVH) skulle slås sammen og samlokaliseres på Ås, og dette ble gjennomført fra 1. januar 2014. Det nye universitetet fikk navnet Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU).

HiOA: Styrene ved høyskolene i Oslo og Akershus vedtok i 2010 å gå inn for en sammenslåing av de to institusjonene. Regjeringen Stoltenberg II vedtok sammenslåing 21. januar 2011, med virkning fra 1. august samme år. Den nye høyskolen fikk navnet Høgskolen i Oslo og Akershus. I tillegg ble forskningsinstituttene Arbeidsforskningsinstituttet AS (AFI) og Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) en del av HiOA fra 1. januar 2014.

HBV: Styrene ved høyskolene i Buskerud og Vestfold vedtok i 2012 å gå inn for en sammenslåing. Regjeringen Stoltenberg II vedtok sammenslåing 26. oktober 2012, med virkning fra 1. januar 2014. Den nye høyskolen fikk navnet Høgskolen i Buskerud og Vestfold.

UiT – Norges arktiske universitet: Regjeringen Stoltenberg II vedtok sammenslåing av Universitetet i Tromsø og Høgskolen i Tromsø med virkning fra 01. januar 2009. Regjeringen Stoltenberg II vedtok sammenslåing av Universitetet i Tromsø og Høgskolen i Finnmark 15. februar 2013, med virkning fra 01. august 2013. Institusjonen fikk navnet Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet. Universitetet har studiesteder i Alta, Hammerfest og Tromsø.

mellom høyskoler og universiteter. I tillegg har det skapt grobunn for en rekke mindre synlige initiativer til administrativ rasjonalisering og samarbeid på fag- og studienivå innenfor ulike profesjoner og i ulike landsdeler.

SAK-politikken har i hovedsak ført til samarbeid, og i mindre grad til arbeidsdeling og konsentrasjon. Virkemidlene har ikke gitt et tilstrekkelig løft for kvaliteten i norsk forskning og utdanning, og en god del av utfordringene som Stjernøutvalget pekte på gjelder fortsatt, særlig knyttet til små institusjoner og fagmiljøer. Dette gjelder ikke minst for profesjonsutdanningene, der grepene

¹⁷ Kyvik 1999

som er gjort ikke har vært nok til å snu utviklingen i ønsket retning.

1.6 Tiden er inne for en strukturreform

Det er av avgjørende betydning for Norge at våre universiteter og høyskoler hevder seg i den internasjonale konkurransen. I likhet med andre land må vi ta innover oss at graden av internasjonal konkurranse om studenter og forskningsmidler vil endre seg betraktelig i årene som kommer. Forskertalenter og dyktige studenter skal velge Norge som studie- og forskningsland, og de fremste institusjonene og bedriftene i utlandet skal velge norske institusjoner som sine samarbeidspartnere. Det krever at vi har solide fagmiljøer med god kvalitet, og en del fagmiljøer i verdensklasse.

Norge må ha en universitets- og høyskolesektor som evner å svare på de store utfordringene, og institusjonene må få rammebetingelser tilpasset ambisjonene og forventningene som stilles til dem. I dag er det kvalitetsproblemer ved en del institusjoner og utdanninger, jf. kapittel 3. Noen institusjoner har problemer med å tiltrekke seg fagfolk og studenter, har få studenter på campus 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. Vi ser dessuten at mange høyskoler publiserer lite og henter inn få eksterne forskningsmidler. Flere av Forskningsrådets fagevalueringer peker på 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. Forskningen i profesjonsfag med relativt korte forskningstradisjoner må også styrkes for å gi høy kvalitet og relevans i utdanningene. Norsk forskning når ikke like høyt opp i internasjonale sammenligninger som svensk, finsk og dansk forskning, men det er ingen grunn til at Norge ikke skal hevde seg på linje med nabolandene. Våre fremste fagmiljøer må bli enda bedre. Flere miljøer må løftes frem, slik at vi kan få større uttelling på den internasjonale arenaen med flere verdensledende miljøer og mer gjennombruddsforskning.

Regjeringen mener at strukturelle endringer i universitets- og høyskolesektoren er ett av flere tiltak som vil ruste institusjonene for fremtiden.

1.7 Avgrensning av meldingen

Formålet med denne stortingsmeldingen er å legge til rette for økt kvalitet i høyere utdanning og forskning. Meldingen beskriver kriterier statlige universiteter og høyskoler må fylle for å kunne gi høyere utdanning og drive forskning av høy kvalitet, og som regjeringen vil legge til grunn for sammenslåinger. Senere vil regjeringen legge frem en egen stortingsmelding om utdanningskvalitet. Kvalitetsbegrepet drøftes i kapittel 2, men det er først og fremst faktorer som henger sammen med struktur som vektlegges. En hensiktsmessig struktur er en nødvendig, men ikke tilstrekkelig forutsetning for god kvalitet. Derfor arbeider regjeringen parallelt med en rekke tiltak for å øke kvaliteten, jf. regjeringens satsinger i høyere utdanning og forskning, jf. kapittel 1.3.

Denne meldingen handler først og fremst om statlige universiteter, statlige vitenskapelige høyskoler og statlige høyskoler. De statlige institusjonene utgjør størstedelen av universitets- og høyskolesektoren og er underlagt Kunnskapsdepartementet. Private læresteder spiller en viktig rolle i høyere utdanning og forskning på noen områder, og i arbeidet med stortingsmeldingen har departementet lyttet til private institusjoners ønsker og behov. Noen av de problemene og utfordringene som beskrives i meldingen, gjelder også for en del av de private høyskolene. Dette er således en god anledning for de private institusjonene til å vurdere sin rolle i en sektor med færre, men større, statlige institusjoner, der også andre rammebetingelser er i endring. Sammenslåinger blant de private høyskolene bestemmes av de private høyskolene selv og deres eiere. Forholdet mellom universitets- og høyskolesektoren og instituttsektoren drøftes i kapittel 7.

Fagskoleutdanninger er korte, yrkesrettede utdanninger som varer fra et halvt til to år. I 2014 ble det lagt frem en NOU om fagskoler¹⁸ som skal følges opp med en egen stortingsmelding om fagskoler.

¹⁸ NOU 2014: 14

2 Strukturereform for økt kvalitet

Struktureformen skal styrke kvaliteten på utdanning og forskning og gjøre fagmiljøene sterkere. Strukturen må også legge til rette for at ressursene i sektoren i størst mulig grad brukes på utdanning og forskning. Tilgangen til høyere utdanning skal være god over hele landet, og universitetenes og høyskolenes regionale rolle skal videreutvikles.

2.1 Målene for struktureformen

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

2.1.1 Utdanning og forskning av høy kvalitet

For å møte utfordringene samfunnet står overfor, må norsk høyere utdanning og forskning ha høy kvalitet. Studentene må få kvalitativ god utdanning, uansett hvilket studiested de har valgt. Arbeidsgivere må være trygge på at de har tilgang på godt kvalifiserte kandidater. Samfunnet må stole på at forskningen ved institusjonene utføres i solide fagmiljøer med høy kompetanse.

Regjeringen har ambisjoner om at flere fagmiljøer skal sikte mot toppkvalitet i forskning og utdanning, og at noen dermed kan hevde seg i internasjonalt toppsjikt. Selvsagt kan ikke alle universiteter og høyskoler være verdensledende på alle fagområder, men alle institusjoner skal tilby studentene og samfunnet utdanning, kompetanse og kunnskapsutvikling av tilstrekkelig god kvalitet, og kvaliteten skal være i kontinuerlig positiv utvikling. Institusjonene har selv hovedansvaret for at utdanningen og forskningen holder høy kvalitet. Nasjonalt organ for kvalitet i utdanning (NOKUT) og Norges forskningsråd er sentrale i kvalitetsutviklingen av norsk høyere utdanning og forskning og de viktigste utdannings- og

forskningspolitiske rådgiverne for regjeringen og departementene.

I og med at kvalitet er premiss og mål for stortingsmeldingen, er det behov for en gjennomgang av hva som legges i kvalitetsbegrepet i denne sammenhengen.

Utdanningskvalitet

Utdanninger av høy kvalitet legger til rette for at studentene lærer mest mulig og forbereder studentene godt på en fremtidig yrkeskarriere.

Studentene får en mer helhetlig og varig forståelse av det de lærer dersom de aktivt bearbejder og reflekterer over fagmaterialet. For at studentene skal utvikle evne til kritisk tenkning og problemløsning er det viktig at de blir engasjert i lærestoffet gjennom aktive undervisningsformer, og at de får jevnlig tilbakemeldinger som bidrar til at de utvikler seg faglig.¹

Krav til studentene og studentenes engasjement er blant faktorene som best forutsier studentenes læring. Skal studentene utnytte sitt fulle læringspotential krever det at de investerer tilstrekkelig tid og energi i studiene.² God utdanning kjennetegnes ved at det stilles høye krav til studentene.

Utdanninger av høy kvalitet er forankret i solide fagmiljøer som selv utfører eller baserer seg på forskning. Fagporteføljen er basert på oppdatert forskning, og de som underviser bruker kunnskap om forsknings- og utviklingsarbeid (FoU) for å lære opp studentene i vitenskapelig tenkemåte og metode. Flere studier har vist at studentene blir mer motiverte og bedre til å tenke selvstendig og kritisk, dersom de involveres aktivt i forskning og forskningslignende læringsformer.³ I profesjonsutdanningene er det dokumentert at undervisernes generelle FoU-kompetanse er en

¹ Pascarella *et al.* 2005; Biggs *et al.* 2007; Freeman *et al.* 2014; Marton *et al.* 1984; Hattie *et al.* 2007; Gibbs *et al.* 2007; William 2010

² Trowler 2010; Carinin *et al.* 2006; Ericsson *et al.* 1993; Anderson *et al.* 2000

³ Kyvik *et al.* 2014b; Brew 2006

viktigere forutsetning for å gi utdanning av høy kvalitet enn undervisernes eget FoU-arbeid.⁴

Fremragende undervisere inspirerer og motiverer studentene. De tar studentene på alvor, er innovative og endringsvillige, og arbeider kritisk og forskningsmessig med undervisning og læring.⁵

For mange utdanninger er nærhet til arbeids- og næringsliv og relevans for arbeidslivets behov avgjørende. Det innebærer at studentene utvikler kompetanse til å håndtere arbeidsoppgavene og problemstillingene de vil møte i arbeidslivet. Nyutdannede kandidater er viktige for å utvikle morgendagens arbeidsliv. Det er ikke lenger vanlig å forbli i samme jobb gjennom hele yrkeskarrieren. Omstilling blir normalt for en høy andel av arbeidstakerne, enten de har samme jobb eller skifter arbeidssted. Det innebærer at grunnleggende og generiske ferdigheter blir mer sentrale, som evnen til problemløsning og kontinuerlig å tilegne seg ny kunnskap. Høyere utdanning skal gi et godt grunnlag for et langt arbeidsliv med utvikling og læring gjennom hele karrieren. I et arbeidsmarked som i økende grad går på tvers av landegrensene, må universiteter og høyskoler utdanne kandidater som er godt forberedt for et internasjonalt arbeidsliv.

Doktorgradsutdanning skiller seg fra bachelor- og masterutdanning ved at doktorgradsarbeidet skal være et selvstendig forskningsprosjekt på høyt internasjonalt nivå, i samsvar med anerkjente vitenskapelige og etiske prinsipper.⁶ De viktigste argumentene for at Norge investerer i doktorgradsutdanning, er å bidra til den globale kunnskapsutviklingen og å styrke norsk konkurransevne.⁷ Doktorgradsutdanningene skal utdanne selvstendige forskere som er i fronten av sine felt, er med å utvikle ny kunnskap og utfordrer etablerte sannheter. Utdanningene skal kvalifisere for forskningsvirksomhet og annet arbeid der det stilles høye krav til vitenskapelig innsikt og analytisk tenkning. Doktorgradsutdanning må være forankret i fagmiljøer som kan utvikle og tilby gode utdanningstilbud, tilstrekkelig veiledningskapasitet, et aktivt forskningsmiljø og gode muligheter for samarbeid mellom faglig ansatte og doktorgradsstipendiater, jf. kapittel 2.1.2.⁸

Forskningskvalitet

Et generelt krav til god forskning er at den bringer ny kunnskap. Utover dette må følgende kriterier oppfylles for at forskningen skal ha høy kvalitet: Originalitet, soliditet og faglig relevans eller samfunnsmessig nytteverdi.⁹ Et godt forskningsarbeid har alle elementer i seg, men vektningen av elementene varierer. I den grensesprengende forskningen veier originalitetskriteriet tungt. I den anvendte forskningen står den samfunnsmessige nytteverdien sentralt.

At forskning er original kan vise seg gjennom utvikling av nye eller eksisterende teorier eller metoder, oppdagelse av fenomener eller for første gang forklare dem vitenskapelig, eller gjennom kobling av kjent kunnskap på en ny måte. Solid forskning er preget av redelighet og etterprøvbarehet, god faglig skoloring på feltet, grundighet og kritisk holdning. Faglig relevans kan dreie seg om å fylle hull i tidligere forskning, bidra til forskningsfronten og legge forholdene til rette for fremtidig forskning. Det innebærer også at forskningen er generaliserbar ved at den har bred faglig betydning, avdekker viktige prinsipper eller utvikler relevante forskningsverktøy og metoder. Krav om samfunnsmessig nytteverdi for flere samfunnssektorer, eller mer kortsiktig og direkte nytte for gitte brukergrupper, er et kriterium som hovedsakelig stilles til anvendt forskning eller utviklingsarbeid.

Gode fagmiljøer er dynamiske og samarbeider internasjonalt. Dybdekunnskap på individnivå, kombinert med samarbeid på tvers av disiplinære og tematiske skillelinjer, fremmer kreativitet og dristighet og kan gi banebrytende resultater. Mange av de store samfunnsmessige utfordringene krever systematisk tenkning fra mange ulike fagdisipliner. Det er ofte i skjæringspunktet mellom ulike fag at de mest nyskapende ideene formes. Institusjoner med sterkt akademisk lederskap, som vektlegger rekruttering og mobilitet av mennesker og ideer og har forventning om kvalitet i alle ledd, er viktige for å fremme forskningskvalitet.

Anerkjente indikatorer på forskningskvalitet er omfanget av vitenskapelig publisering og eksterne forskningsinntekter fra konkurransebaserte arenaer som Forskningsrådet og EU. Felles for disse indikatorene er at de bygger på resultater fra arenaer der fagfeller vurderer kvalitet. Fagfellers siteringer av publisert arbeid brukes dessuten som en indikator på gjennomslagskraft

⁴ Lid 2012

⁵ Brew 2007; Gunn *et al.* 2013

⁶ Universitets- og høyskolerådet 2013; European University Association 2005

⁷ Meld. St. 18 (2012–2013)

⁸ Tømte *et al.* 2010

⁹ Polanyi 1962; Tranøy 1988; Gulbrandsen *et al.* 1997

og synlighet, og dermed som kvalitetsindikator i forskning. Det er et sentralt virkemiddel for kvalitet i forskning at fagfeller vurderer hverandres søknader og resultater.

2.1.2 Robuste fagmiljøer

En rekke fagevalueringer peker på at små og fragmenterte fagmiljøer er et hinder for kvalitet, jf. kapittel 3. Et hovedmål med sammenslåinger av universiteter og høyskoler er å få mer solide og stabile fagmiljøer som vil heve nivået på utdannings- og forskningskvaliteten.

Det er avgjørende at fagmiljøene er av en viss størrelse, at de tåler skiftende konjunkturer, har kapasitet til omstilling, god tilgang på vitenskapelig utstyr og er konkurransedyktige og internasjonalt attraktive.¹⁰

Tilstrekkelig størrelse på miljøet kan gi et mer mangfoldig og kjønnsbalansert arbeids- og læringsmiljø og gir et bedre grunnlag for tverrfaglighet og faglig nyskaping. Det har betydning for å sikre et godt sosialt miljø blant studentene og fremtidig rekruttering.¹¹ I utdanninger forankret i større fagmiljøer får studentene oppleve undervisere med ulike perspektiver og interesseområder og får dermed innblikk i mangfoldet i fagområdet. Ikke minst for profesjonsutdanningene er det viktig at kompetansen i fagmiljøene speiler bredden i fagene studentene undervises i. Små fagmiljøer med få ansatte og studenter betyr et smalere og mer sårbart utdanningstilbud. Det blir færre ansatte til å dele på undervisningsoppgavene, noe som innebærer at man ikke kan tilby samme variasjon og volum i antall fag og emner som man kan i større fagmiljøer. Det gjør undervisningen sårbar ved sykdom eller annet fravær blant lærerkraftene, og de ansatte må i større grad ta ansvar for administrative oppgaver.¹²

Sammenhengen mellom størrelse på fagmiljøet og forskningskvalitet avhenger av flere forhold, som fagdisiplin, personalets kompetanse og finansielle betingelser.¹³ Det kreves en viss størrelse for å danne forskergrupper og skape et stimulerende forskningsmiljø med tilstrekkelig bredde i porteføljen. Som påpekt av internasjonale ekspertpaneler i flere av Forskningsrådets fagevalueringer, er det mange fagmiljøer i ulike disipliner som ikke har den tilstrekkelige størrelsen som er nødvendig for å oppnå dette. En viss insti-

tusjonsstørrelse med flere sterke forskningsmiljøer kan gi grunnlag for å utvikle nye fag og disipliner gjennom å sette sammen komplementære kompetanse og gi grobunn for intellektuell kreativitet og innovasjon.¹⁴

Erfaringene fra det europeiske arbeidet med kvalitetsutvikling og standardisering av doktorgradsutdanningen tilsier at doktorgradsutdanningene bør konsentreres til forskningssterke miljøer. Det er viktig for kvaliteten på veiledning, kurs og utstyr, men også for faglig utvikling og fornying.¹⁵ Større enheter gir doktorgradsstipendiater mer varierte læringsmuligheter og et bedre sosialt miljø. Tilhørighet til en forskergruppe har stor betydning for stipendiatenes vurderinger av doktorgradsperioden.¹⁶ Hensynet til doktorgradstudentene tilsier at doktorgradsutdanning ikke brukes til å bygge opp fagmiljøer, men forankres i eksisterende solide fagmiljøer.

2.1.3 God tilgang til utdanning og kompetanse over hele landet

Norge har et kunnskapsintensivt arbeidsliv med behov for oppdatert kunnskap og kompetanse. Nyutdannede kandidater med høy kompetanse er bærebjelken i norsk arbeids- og næringsliv og viktige for å videreutvikle kunnskapssamfunnet. Det er avgjørende at Norge har utdanning, kompetanse og FoU som møter arbeids- og næringslivets behov. Universiteter og høyskolars evne til å tilby utdanning av høy kvalitet er grunnlaget for at arbeidslivet får tilgang til kompetente kandidater. God tilgang til utdanning over hele landet er et premiss for stortingsmeldingen.

Forskning viser at nærmere 60 prosent av studentene blir boende og får sin første jobb i arbeidsmarkedet i nærheten av høyskolen eller universitetet der de studerte.¹⁷ Den sterke sammenhengen mellom hvor kandidatene utdanner seg og hvor de siden arbeider, har betydning for lokalisering av studiesteder.

For å sørge for arbeidskraft til regionalt arbeidsliv må vi også i fremtiden ha et godt utbygd nettverk av utdanningsinstitusjoner. Dette må imidlertid ikke gå på bekostning av at utdanningene er forankret i solide fagmiljøer og holder høy kvalitet. I dag er det for stor variasjon i faglig

¹⁰ Vabø *et al.* 2014

¹¹ Park *et al.* 2014; Hagedron *et al.* 2007

¹² Danmarks Akkrediteringsinstitusjon 2014

¹³ Gulbrandsen 2000

¹⁴ Frost *et al.* 2004

¹⁵ Referert i Thune *et al.* 2012; European University Association 2010; Louis *et al.* 2007; Delamont *et al.* 1997

¹⁶ Louis *et al.* 2007; Thune *et al.* 2009

¹⁷ Stambøl 2013

standard mellom tilsvarende utdanninger ved de ulike institusjonene.¹⁸

Tilgang innebærer ikke bare geografisk nærhet, men også at studietilbudet tilpasses ulike typer studenter og mulighet for livslang læring. Studentmassen er mer variert enn noen gang, og består i økende grad av mennesker i ulike livsfaser og livssituasjoner. Fleksible utdanningstilbud er særlig viktige for studentgrupper som ikke kan flytte på seg på grunn av familiesituasjon, arbeid eller andre forhold. Flertallet av de statlige høyere utdanningsinstitusjonene tilbyr i dag fleksibel utdanning, enten desentralisert på studiesentre eller over nett med studiesamlinger.

Den teknologiske utviklingen fører til at utdanning, i større grad enn tidligere, tilbys på tvers av regioner og landegrenser. Det siste tiåret har omfanget av åpent tilgjengelig læringsmaterieell, digitale læringsressurser og hele utdanningstilbud fra anerkjente høyere utdanningsinstitusjoner og ideelle stiftelser vokst betraktelig. Nettbaserte studier åpner for et spekter av nye pedagogiske virkemidler. Denne utviklingen vil kunne medføre en grunnleggende endring i student- og lærerrollene og i undervisnings- og læringsformene i høyere utdanning, og samtidig øke tilgjengeligheten til høyere utdanning. Det er viktig at norske læresteder utnytter de teknologiske mulighetene til å utvikle utdanningstilbud av høy kvalitet og gjøre dem tilgjengelige for studenter over hele landet.

2.1.4 Regional utvikling

Å bidra til regional utvikling ble tidligere særlig vektlagt i høyskolenes mandat, herunder ansvar for å tilføre regionen nødvendig kompetanse for velferdssektorene, og bidra til utvikling og innovasjon i næringsliv og offentlig forvaltning i regionen. Universiteter, vitenskapelige høyskoler og høyskoler møtes i dag med like forventninger om profilering og å bidra til regional utvikling. Samarbeid med lokalt og regionalt samfunns- og arbeidsliv er derfor sentralt i samfunnsoppdraget til alle universiteter og høyskoler. Samtidig må institusjonene ha utdanning og forskning av høy kvalitet og relevans for å være foretrukne samarbeidspartnere for arbeidslivet og evne å bidra til regional og nasjonal utvikling.

Alle institusjonene skal forske og tilby FoU-basert utdanning. Enkelte institusjoner vil ha hovedtyngden av studentene på bachelorgrad, mens andre institusjoner legger større vekt på å

Boks 2.1 NOU 2014: 5 MOOC til Norge – Nye digitale læringsformer i høyere utdanning

Regjeringen Stoltenberg II oppnevnte 21. juni 2013 et offentlig utvalg, MOOC-utvalget, for å kartlegge utviklingen av MOOC (massive open online courses) og lignende tilbud internasjonalt, sammenstille kunnskap og gi anbefalinger om hvordan norske myndigheter og institusjoner skal forholde seg til utviklingen.

MOOC-utvalget mener at norske institusjoner som tilbyr MOOC, vil kunne nå ut til en større del av befolkningen i hele landet. MOOC kan være særlig viktig for personer som av ulike grunner ikke har mulighet til å ta tradisjonelle studier. Utvalget peker særlig på at tilgangen til og kvaliteten på høyere utdanning kan styrkes for personer med nedsatt funksjonsevne, dersom potensialet i MOOC utnyttes riktig.

Utvalget peker også på at fleksibel utdanning og MOOC kan hjelpe institusjonene til å styrke sin posisjon som leverandør eller formidler av den kompetansen som arbeidslivet etterspør. Et kjennetegn ved MOOC er at tilbudene kan tilpasses antall studenter, noe som gjør det mulig å samle et stort antall lærende i digitale nettverk. Teknologien innebærer muligheter for nye former for organisering av og innhold i læringsforløp. Ulike formater, som video, sosiale medier osv., kan integreres, og forskjellige undervisningsformer kan kombineres i mer fleksible og individuelt tilpassede tilbud.

bygge opp en bredde i mastergradstilbudet. I en universitets- og høyskolesektor med færre institusjoner må institusjonene samarbeide slik at alle regionene har tilgang på gode kandidater og kompetanse på ulike nivåer.

Universiteter og høyskoler er regionalt forankret, men det er ikke ensbetydende med å være en *lokal* eller *regional* institusjon. Institusjonene må være internasjonalt orienterte og konkurransedyktige innenfor sine faglige prioriterte områder. Likeledes finnes det mange eksempler på norske bedrifter som er regionalt forankret, men konkurrerer i et globalt marked. Disse trenger samarbeidspartnere som kan bidra med kunnskap og kompetanse for global konkurransekraft.

¹⁸ Kårstein *et al.* 2012; Strøm *et al.* 2013

En viktig forutsetning for at institusjonene skal være attraktive kunnskapsleverandører for omgivelsene, er at de har et tett samarbeid med samfunnsaktører og offentlige og private virksomheter. De fleste kommuner og fylkeskommuner har et bredt samarbeid med universitets- og høyskolesektoren om praksisarbeid, etter- og videreutdanning, desentralisert utdanning og om FoU. Institusjonenes rolle som regional kunnskapsaktør i samspill med det omliggende samfunnet, er viktig for å sikre og styrke relevansen i forskningen og utdanningene. Det er avgjørende for å levere dyktige kandidater med kompetanse som møter arbeidslivets behov, og for å sikre kvalitet og relevans i etter- og videreutdanningstilbud. Næringsklynger som motorer for regional utvikling, har vært sentralt i utviklingen i næringspolitikken de siste 20 årene.¹⁹

Økt kunnskap og kompetanse for de ansatte er avgjørende for konkurranseutsatt næringsliv og for verdiskapningen i regionene. Etter- og videreutdanning er viktig for å stimulere til god samhandling mellom institusjonene og arbeids- og næringsliv, og bidrar til høyt utdannet personell ved hjelp av kurs og konsulentoppdrag.

Kontakt og utveksling mellom academia og arbeids- og næringsliv kan stimulere til nyskaping og nytenkning. Motivasjonen for å samhandle med samfunns- og næringsliv kan være faglig utvikling og å bidra til at studenter får kontakter i arbeidslivet som kan medføre relevante studentoppgaver.²⁰ Forutsetninger for godt samarbeid inkluderer møteplasser og dialog som gir forstå-

¹⁹ Reve *et al.* 2012

²⁰ Thune *et al.* 2014

Boks 2.2 Hvilken rolle spiller høyere utdanningsinstitusjoner i en regional sammenheng?

Stjernøutvalget gjennomgikk de regionale ringvirkningene og effektene for regionene av høyere utdanningsinstitusjoners tilstedeværelse. Basert på ulike studier deler utvalget inn effektene i åtte kategorier:

- *Etterspørselseffekt:* Institusjonene og deres studenter og ansatte genererer økt etterspørsel etter varer og tjenester regionalt, noe som har positive ringvirkninger for økonomien og skatteinngangen.
- *Tilbudseffekt:* Tilbudet av høyere utdanning øker overfor potensielle studenter i regionen. I den andre enden øker tilbudet av høyt kvalifisert arbeidskraft for det regionale arbeidslivet.
- *Magneteffekt:* Høyere utdanningsinstitusjoner kan tiltrekke seg fagfolk direkte til stillinger ved institusjonen. Mer indirekte kan bedrifter velge å lokalisere seg eller øke aktiviteten i tilknytning til den høyere utdanningsinstitusjonen fordi det letter tilgang på arbeidskraft og kunnskap.
- *Knoppskytingseffekt:* Ansatte, studenter eller tidligere studenter kan etablere bedrifter basert på kunnskap, ideer og kompetanse frembrakt ved universitetet eller høyskolen.
- *Nettverkseffekt:* Høyere utdanningsinstitusjoner er sentrale møteplasser for studenter, ansatte og ulike samfunnsaktører. Det er få

institusjoner som har en så bred kontaktflate mot det omliggende samfunnet som universiteter og høyskoler.

- *Kulturell miljøeffekt:* Ansamlingen av studenter og ansatte har positive ringvirkninger for kulturtilbudet og omfanget av organiserte fritidsaktiviteter i regionen.
- *Politisk artikuleringseffekt:* Virksomheten ved universiteter og høyskoler kaster lys over ulike sider ved samfunnet de er en del av, og kan bidra til å synliggjøre og gi stemme til regionen.
- *Imageeffekt:* I en tid der innovasjon og nyskaping vektlegges stadig sterkere, symboliserer det å være vertskap for et universitet eller høyskole at regionen er en del av kunnskaps-samfunnet.

Universiteter og høyskoler virker inn på de økonomiske, kompetansemessige og kulturelle aksene i et samfunn. Hvor stort avtrykket vil være, kan imidlertid variere og avhenger av både institusjonenes og regionenes profil, størrelse og struktur, samt samspillet mellom dem. Det kan eksempelvis variere basert på hvordan utdanningstilbudet og personalets kompetanse er tilpasset regional næringsstruktur.

Kilder: NOU 2008: 3; Hoffman *et al.* 2009; Lester 2005

else for hverandres prioriteringer og rammebetingelser.²¹

En universitets- og høyskolesektor med færre institusjoner må ivareta og sørge for samarbeid med det regionale arbeids- og næringslivet, de regionale myndighetene og andre utviklingsaktører i regionen med sikte på å videreutvikle regionene.

2.1.5 Verdensledende fagmiljøer

Regjeringen satser på kvalitet i forskning og høyere utdanning. Et av elementene i dette er å utvikle verdensledende fagmiljøer, som er én av seks hovedprioriteringer i Meld. St. 7 (2014–2015) *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2015–2024*. Verdensledende fagmiljøer er nødvendige for å stimulere til økt gjennomslag og større internasjonal synlighet for norsk forskning, og for at vi skal nyttiggjøre oss kunnskap fra de fremste fagmiljøene i verden. Ved å delta på internasjonalt toppnivå vil Norge kunne tiltrekke seg verdens fremste studenter og forskere og være en attraktiv samarbeidspartner for et stadig mer kunnskapsintensivt samfunn nasjonalt og globalt. Innenfor noen fagområder har Norge noen av de fremste fagmiljøene i verden. Marin forskning er ett av dem. På slike områder må vi selv stå for de store gjennombruddene.

Verdensledende forskning krever betydelige investeringer. Det er nødvendig å målrette innsatsen i større grad enn tidligere på områder der Norge har gode forutsetninger for å lykkes. Dette gjøres blant annet gjennom gjennomføringen av langtidsplanen for forskning og høyere utdanning.

For å få flere verdensledende fagmiljøer er det avgjørende at universiteter og høyskoler utvikler en sterkere prestasjonskultur hvor det er en selvfølge å dyrke frem høyest mulig kvalitet og ta ekstra godt vare på de beste studentene og forskerne. Dette vil i de fleste sammenhenger innebære at institusjonene prioriterer enkelte fagområder og forskere høyere enn andre. En slik kultur må prege hele virksomheten. De strategiske prioriteringene, den målrettede talentutviklingen og nettverksbyggingen som blir gjort i verdensledende fagmiljøer, kan inspirere andre til å arbeide på samme måte.

En forutsetning for verdensledende utdanning, forskning og nyskaping er utstrakt internasjonalt samarbeid. Det er dokumentert at konkurransebaserte virkemidler, som for eksempel Senter for fremragende forskning (SFF) og Senter for

forskningsdrevet innovasjon (SFI), stimulerer institusjonene til å bygge sterke fagmiljøer.²² Også mange av programmene og ordningene i Norges forskningsråd har føringer som stimulerer institusjonene til å konsentrere den faglige aktiviteten i sterke fagmiljøer.

2.1.6 Effektiv ressursbruk

Universitets- og høyskolesektoren forvalter en betydelig andel av fellesskapets midler og treffer avgjørelser som er helt sentrale for den enkeltes liv, enten de er studenter, ansatte eller andre. En veldrevet og effektiv universitets- og høyskolesektor er viktig for studenter, faglig og administrativt ansatte og alle andre som møter sektoren. God ressursutnyttelse er også viktig for tilliten til universitets- og høyskolesektoren, særlig fordi sektoren har stor grad av autonomi.

Universiteter og høyskoler må ha en profesjonell administrasjon som evner å understøtte utdanning og FoU på en god måte, for eksempel gjennom å håndtere søknader til Norges forskningsråd, EUs programmer i Horisont 2020 og Erasmus+. En effektiv administrasjon er nødvendig for å sikre at mest mulig av ressursene brukes på kjerneoppgavene, nemlig å tilby utdanning og forskning av høy kvalitet, jf. kapittel 6.

Institusjoner med tilstrekkelig størrelse gir mulighet til å utnytte de finansielle, faglige og administrative ressursene fleksibelt og langsiktig og samtidig oppnå stordriftsfordeler på utstyr og administrasjon. Samtidig vil en omfattende studieportefølje gi rom for at institusjonene bedre kan nyttiggjøre seg administrative og undervisningsmessige ressurser, jobbe mer systematisk med kvalitetsutvikling og evalueringspraksis og ha et mer målrettet arbeid mot frafall.²³

Regjeringen har mål om en mest mulig effektiv offentlig sektor, et mindre byråkratisk samfunn og økt gjennomføringskraft. Økt produktivitet i offentlig sektor, inkludert universitets- og høyskolesektoren, vil gi bedre ytelser, og er nødvendig for at offentlige finanser skal være bærekraftige over tid.

Regjeringen har nedsatt en produktivitetskomisjon som skal fremme konkrete forslag som kan styrke produktivitet og vekstevne i norsk økonomi, både i konkurranseutsatt, skjermet og offentlig sektor. I kommisjonens arbeid har universitets- og høyskolesektoren vært sentral. I sine analyser har kommisjonen fremhevet følgende:

²² Carlsten *et al.* 2013; Langfeldt *et al.* 2010

²³ Worthington *et al.* 2010; Patterson 2000; Laband *et al.* 2003

²¹ Rambøll 2013

Universiteter og høyskoler påvirker produktiviteten i hele økonomien gjennom sitt ansvar for å utvikle landets humankapital. Produktivitetsveksten fremover avhenger av at sektoren evner å utdanne dyktige kandidater med relevant utdanning, og av at forskningen i sektoren holder høy standard. Produktivitetskommisjonens foreløpige analyse tyder på at universiteter og høyskoler ikke ivaretar denne oppgaven godt nok.²⁴

2.2 Forutsetninger for å nå målene

2.2.1 En mangfoldig sektor

Studentene har ulik bakgrunn og erfaring og forskjellige behov og ønsker for utdanningene de skal ta. Samtidig er arbeids- og næringslivet komplekst og har behov for variert kompetanse og erfaring. For å ivareta studentenes og arbeidslivets behov trenger vi en mangfoldig universitets- og høyskolesektor, kjennetegnet av institusjoner med ulike faglige og strategiske profiler. Dersom alle universiteter og høyskoler jobber for å styrke sin egenart og satses på områder der de har særlig forutsetninger for å gjøre det bra, får vi utdanning og forskning av høyere kvalitet over hele landet. Mangfold kan bidra til mobilitet, samarbeid og arbeidsdeling mellom institusjoner og til å opprettholde faglig spesialisering.²⁵

2.2.2 Samspill og samarbeid

For universiteter og høyskoler ligger det en stor kvalitetsgevinst i muligheten for faglig samarbeid med andre utdanningsinstitusjoner nasjonalt og internasjonalt, og med arbeids- og næringslivet. Samarbeid på tvers av faglige spesialiteter er viktig for den faglige utviklingen og for mer innovasjonsrettet forskning og utdanning. Det er ofte i spenningsfeltet mellom fagområder at nye fruktbare ideer oppstår. På samme måte er det ofte i kombinasjonen av ulike sektorer, fagområder og ulike teknologier at innovasjon og nyvinninger blir til. Derfor er det viktig med faglig brede institusjoner og samarbeid på tvers av institusjoner.

Det er forskningsmiljøene som oftest er pådriverne for etablering av samarbeidsrelasjoner. Forskningssamarbeid er i stor grad tuftet på tidligere etablerte nettverk og brukes aktivt når nye samarbeidsprosjekter dannes. Publikasjoner, doktorgrader og kommersialisering er blant de viktig-

ste resultatene av forskningssamarbeid mellom næringsliv og universitets- og høyskolesektoren.²⁶ For utdanning er fellesgrader den mest integrerende formen for samarbeid nasjonalt og internasjonalt. Fellesgrader gjør at institusjonene kan utvikle studietilbud de ikke kunne klart på egen hånd. Den digitale læringsteknologien og bruk av åpne læringsressurser gir nye muligheter for samarbeid nasjonalt og internasjonalt om utvikling av studier av høy kvalitet, som kan tiltrekke seg studenter fra hele verden.

Internasjonalt samarbeid gir institusjonene gode utviklingsmuligheter, gjennom større kunnskapstilfang og nye perspektiver. De får noen å sammenligne seg med og konkurrere med. Gjennom erfaringer fra ulike kontekster får fagmiljøene nye perspektiver og økt evne til faglig kreativitet. I løpet av 20 år har andelen norske artikler med internasjonale medforfattere økt med nær 30 prosent.²⁷ Det er en utvikling i riktig retning, gitt at publikasjoner med internasjonale medforfattere generelt blir sitert mer enn øvrige artikler.

Norges deltagelse i EUs programmer er en massiv investering. Norske forskere får mulighet til å samarbeide med noen av de beste forskerne i verden. Det gir også mulighet til å utvikle nettverk som kommer institusjoner, forskere, studenter, næringsliv og samfunnet ellers til gode. Regjeringens ambisjon er at to prosent av de konkurranseutsatte midlene i Horisont 2020 skal tilfalle norske aktører. Det vil kreve en økning på i overkant av 60 prosent sammenlignet med deltagelsen i EUs 7. rammeprogram. Det er også store forventninger til deltagelse av norske universiteter og høyskoler i Erasmus+, som i tillegg til studentmobilitet, legger til rette for at norske institusjoner skal inngå strategiske partnerskap og kunnskapsallianser med ønskede samarbeidspartnere.

Utvikling av partnerskap med relevante institusjoner og fagmiljøer i andre land kan føre til at studentmobilitet skjer innenfor et bredere faglig samarbeid og at høyere utdanning, forskning og innovasjon knyttes sammen på en hensiktsmessig måte. Det internasjonale samarbeidet gjør det også mulig å dele på byrdene ved store investeringer i for eksempel laboratorier, datasamlinger og annet utstyr. Samtidig gir det muligheter for strategisk rekruttering av studenter og forskere fra hele verden.

Samarbeid og samspill mellom universiteter og høyskoler og arbeids- og næringsliv er avgjørende for å utdanne gode kandidater og oppnå

²⁴ <http://produktivitetskommisjonen.no/>

²⁵ van Vught *et al.* 2010

²⁶ Thune *et al.* 2012

²⁷ Norges Forskningsråd 2014

forskningsresultater som kan gi økt innovasjon og omstillingsevne. Det foregår mye samarbeid mellom høyere utdannings- og forskningsinstitusjoner og næringslivet, til tross for relativt lav forskningsinnsats i norsk næringsliv. Faglig ansatte med tidligere arbeidserfaring utenfor universitets- og høyskolesektoren samarbeider mest med eksterne aktører og er mest aktive når det gjelder kunnskapsspredning.²⁸

Ved en del utdanningsområder er det etablert en kontaktform mellom academia og arbeidsliv med arbeidspraksis i løpet av utdanningen. I flere utdanninger inngår praksis som en obligatorisk del av graden, eksempelvis i helse- og lærerutdanninger. Studentene oppfatter arbeidslivserfaringen som nyttig. Den øker motivasjonen, stimulerer til gjennomføring av studiene og øker mulighetene for sysselsetting.²⁹

2.2.3 God styring og ledelse

For at institusjonene skal lykkes med å nå målene for strukturreformen, er det helt nødvendig at de har styrer som er villige til å prioritere og ledere som kan gjennomføre beslutninger.

Det er stor oppmerksomhet om styring og ledelse av institusjonene i sektoren. Det blir lagt mer vekt på godt styrearbeid og profesjonell ledelse enn tidligere, og styrene er i økende grad opptatt av strategiutvikling og måloppnåelse.³⁰

I dag har 33 universitets- og høyskolestyrer ansvaret for at sektoren som helhet oppfyller samfunnets forventninger. Færre institusjoner og dermed færre styrer vil lettere kunne se mer helhetlig på nasjonale, regionale og lokale behov for utdanning og forskning. Dette betyr imidlertid ikke at strukturendringene automatisk bidrar til økt kvalitet: Det fordrer styrer og institusjonsledere som følger opp de faglige kvalitative og ressursmessige mulighetene som følger av sammenlånninger.

Internasjonale erfaringer viser at de institusjonene som lykkes med å utvikle gjennombruddsforskning, har dyktige ledere med klare visjoner. Disse lederne fremmer kvalitet gjennom strategisk rekruttering og klare prioriteringer av ressursene, kombinert med systemer for intern kvalitetssikring.³¹ Ledelsen må oppmuntre til samarbeid mellom fagområder, utvikle gode systemer for å evaluere undervisningen, gi effektiv støtte til

de faglig ansatte og sørge for at undervisning og forskningsaktivitet verdsettes på lik linje. Aktiv ledelse som bidrar til å skape en kultur for kvalitet, er avgjørende for å utvikle høy kvalitet i utdanningene.³²

En av ledernes viktigste oppgaver er å rekruttere medarbeidere og videreutvikle de ansattes kompetanse. Erfaringer viser at andel førstestillingskompetente, dvs. førsteamanuensis, førstelektor, dosent og professor, har en positiv sammenheng med vurderingene av kvalitet.³³ Institusjonsledere må sørge for at de ansatte har høy pedagogisk kompetanse.

For at institusjonene skal lykkes, må de gjennomsyres av en kvalitetskultur. De ansatte må fungere som et kollegium og dele forventninger og ambisjoner om kvalitet, kvalitetsutvikling og fornyelse. Styret og ledelsen må sørge for systematisk og tillitskapende dialog om kvalitetsarbeidet, med utgangspunkt i strategier og faglige verdier. En god kvalitetskultur innebærer at styret og ledelsen gjør tydelige prioriteringer basert på kvalitet og institusjonens strategier og ambisjoner, samtidig som de ser institusjonen i en nasjonal sammenheng.³⁴

En kultur for kontinuerlig forbedring er derfor grunnleggende ved universitetene og høyskolene. Ansvaret for dette deles av alle i sektoren. Universitets- og høyskolesektorens spesielle mandat og betydelige frihet, tilsier at alle har et selvstendig ansvar for å bidra til kontinuerlig forbedring av kvalitet.

2.2.4 Studiestøtte og studentvelferd

Studiestøtte og studentvelferd er ordninger som har betydning for studentenes forutsetninger for å ta høyere utdanning og derigjennom konsentrert innsats om studiene. For at alle skal ha lik rett til utdanning av høy kvalitet, uavhengig av økonomi, sosiale forhold, alder, kjønn og bosted, er det nødvendig med ordninger som gir støtte til livsopphold.

Studentens muligheter for innflytelse er stor, og deres engasjement har vært viktig for utviklingen av høyere utdanning i Norge. Studentene sitter i en rekke utvalg og styrer ved utdanningsinstitusjonen. Regjeringen understreker at institusjo-

²⁸ Gulbrandsen *et al.* 2013; Thune *et al.* 2014

²⁹ Næss *et al.* 2012

³⁰ Stensaker *et al.* 2013

³¹ Benner *et al.* 2014; Langfeldt *et al.* 2010

³² Hénard *et al.* 2012

³³ Lid 2012

³⁴ Surssock 2011; Hénard *et al.* 2012; Universitets- og høyskole- rådet 2012; ACE Denmark Akkrediteringsinstitusjonen 2013

Boks 2.3 Virkemidler for vekst og utvikling gjennom samarbeid

Mange ulike virkemidler innenfor det offentlige støtteapparatet vil indirekte kunne styrke universiteter og høyskolars forutsetninger for å fylle den regionale rollen, blant annet gjennom å bidra til å heve kvaliteten på institusjonenes arbeid. Her omtales kun de mest sentrale virkemidlene i universitets- og høyskolesektoren.

Norwegian Innovation Clusters (NIC) gir støtte til klynge-samarbeid på tre nivåer:

ARENA-programmet er et fellesinitiativ fra Forskningsrådet og Innovasjon Norge. Programmet skal utvikle regionale innovasjonssystemer og næringsklynger ved å tilby finansiell og faglig støtte. Formålet er å stimulere til økt innovasjon og styrket konkurransevne basert på samarbeid mellom bedrifter, FoU- og utdanningsmiljøer og offentlige utviklingsaktører. Programmet har 28 klyngeprosjekter. Vanlig prosjektperiode er tre år.

Norwegian Centres of Expertise (NCE) er støtte til næringsklynger med koblinger blant annet til universitets- og høyskolemiljøer, i hovedsak i høyskolesektoren. Det er per i dag opprettet tolv slike sentre, fra Nordland i nord til Agder i sør. Programmet støtter klynger av bedrifter i samme bransje, som allerede er sterke og internasjonalt konkurransedyktige, men med en klar regional forankring. Universitets- og høyskolemiljøene er i programmets sekundære målgruppe, i egenskap av å være aktører som bidrar til å utvikle klyngen. Programmet er et samarbeid mellom Forskningsrådet, Selskapet for industrivekst SF (SIVA) og Innovasjon Norge.

Global Centres of Expertise (GCE) ble opprettet i 2014 og er rettet mot modne klyngeprosjekter med en internasjonal posisjon. To tidligere NCEer har fått status som GCE og finansieres nå med 8–10 mill. kroner per år i inntil ti år.

Kompetanseprogrammet i regionale næringsmiljøer i regi av Innovasjon Norge. Målet er å bidra til å styrke tilgangen til kompetent arbeidskraft i regionale næringsmiljøer i hele landet. Blant annet skal høyskoler og andre kunnskapsinstitusjoner få støtte til å utvikle utdanningstilbud spesielt tilpasset næringsmiljøer med et definert og felles behov for forsterket kompetan-

sgrunnlag. Midlene brukes på kompetanseutvikling i fagskole, høyere utdanning og/eller videreutdanningstilbud som er praksisnære, næringsrettet og tilpasset kompetansebehov i næringslivet. Det forutsettes medfinansiering fra næringslivet og andre regionale aktører.

Virkemiddel for regional FoU og innovasjon (VRI) er Forskningsrådets satsing på innovasjon gjennom samhandling. VRI skal utvikle kunnskap om og evne til samhandlings- og innovasjonsprosesser i regionene og fremme forskningsbasert innovasjon i norsk arbeids- og næringsliv. Midtveiseevalueringen viser at VRI er et hensiktsmessig verktøy for å stimulere til forskningsbasert innovasjon i regionene.

Regionale forskningsfond (RFF) skal mobilisere til økt FoU-innsats og styrke forskning for regional innovasjon og utvikling. Forskningsfondene skal støtte opp under regionens prioriterte innsatsområder. Innenfor disse områdene skal de også bidra til langsiktig, grunnleggende kompetansebygging i relevante forskningsmiljøer. Formålet er å utvikle gode og konkurransedyktige forskningsmiljøer i alle fylkene. Fondene skal dessuten møte regionenes FoU-behov gjennom å støtte FoU-prosjekter initiert av bedrifter, offentlige virksomheter, inkludert universiteter, høyskoler og forskningsmiljøer.

FORNY 2020 er Forskningsrådets program for å bringe resultater fra offentlig finansierte forskningsinstitusjoner frem til markedet. Programmet gir støtte til nystartede bedrifter og kommersialiseringsaktører.

Skattefunn er en rettighetsbasert skattefradragssordning som har blitt det viktigste virkemiddelet for næringsrettet forskning og utvikling i hele landet.

Senter for forskningsdrevet innovasjon (SFI) skal styrke innovasjon gjennom satsing på langsiktig forskning i et nært samarbeid mellom FoU-aktive bedrifter og fremstående forskningsmiljøer. SFI skal utvikle kompetanse på høyt internasjonalt nivå på områder som er viktige for innovasjon og verdiskaping. Ordningen skal styrke teknologioverføring, internasjonalisering og doktorgradsutdanning.

Boks 2.3 (forts.)

Forskningssentrene for miljøvennlig energi (FME) er en konsentrert og langsiktig satsing på forskning og utvikling innenfor prioriterte energiområder. Ordningen er rettet inn mot å løse energi- og klimautfordringer og bidra til innovasjon og verdiskaping i næringslivet. Det gis støtte til forskningssentre (konsortier) bestående av forskningsinstitusjoner, næringsliv og forvaltning, der forskningen skjer i et tett, langsiktig og forpliktende samarbeid. FME-ordningen skal også stimulere til utdanning av forskere og internasjonalt forskningssamarbeid på energiområdet.

Nærings-ph.d.-ordningen er et tiltak som skal bidra til å øke næringslivets forskningskompetanse, skape arenaer for samspill mellom næringsliv og universiteter og høyskoler, samt stimulere til økt forskningsinvestering i næringslivet. Stipendiaten skal være ansatt i bedriften og arbeide med problemstillinger av strategisk betydning for virksomhetens forret-

ningsutvikling. Stipendiatene kan være opptatt på doktorgradsprogrammer ved norske eller utenlandske institusjoner. Bedriften og stipendiaten skal kunne knytte seg til det faglig mest relevante forskningsmiljøet, uavhengig av geografi. Nærings-ph.d.-ordningen har omfattet i alt 190 prosjekter siden starten i 2008. Av disse har totalt 32 fullført prosjektet innen utgangen av 2013, hvorav 23 siste året.¹ Ordningen er mest relevant for fag innenfor matematikk, naturfag og teknologi, men også samfunnsvitenskap er godt representert blant stipendiatene.

Offentlig-ph.d.-ordningen er opprettet etter modell av nærings-ph.d.-ordningen og innebærer at en offentlig virksomhet kan få dekket deler av investeringene i en doktorgrad for en av sine ansatte. Doktorgradsarbeidet skal gi relevant kunnskap og bedre evne til å møte sentrale utfordringer innenfor virksomhetens ansvarsområde.

¹ Kunnskapsdepartementet 2014

nene må sørge for at studentene aktivt involveres i arbeidet med å utvikle sektoren.

2.2.5 Bygg og infrastruktur

Funksjonelle bygg og utstyr kan bidra til å øke kvaliteten i høyere utdanning og forskning og skape gode studie- og arbeidsvilkår. I Meld. St. 7 (2014–2015) *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2015–2024* vektlegger regjeringen betydningen av moderne og hensiktsmessig bygg og infrastruktur som viktige forutsetninger for å utvikle fremragende fagmiljøer. Det er behov for nye bygg, oppgradering av eksisterende bygg og mer oppdatert vitenskapelig utstyr.

Nasjonalt samarbeid om infrastruktur er viktig for å styrke internasjonalt konkurransedyktige forskningsmiljøer i Norge. Forskningsrådet har midler til forskningsinfrastruktur som er av nasjonal karakter. Dette er forskningsinfrastruktur som finnes ett eller få steder i landet, og derfor vil ha stor effekt for hvor tyngdepunkter utvikles, både geografisk og tematisk. Investeringene i infrastruktur og i norsk deltagelse i internasjonalt samarbeid om infrastruktur skal styrke kvaliteten og bygge opp om de nasjonale forskningspolitiske prioriteringene.

3 Utfordringer i universitets- og høyskolesektoren

Små, sårbare fagmiljøer og mange spredte, små utdanningstilbud med sviktende rekruttering er hovedutfordringene i den norske universitets- og høyskolesektoren. Sammen med for lav samlet deltagelse i internasjonalt samarbeid om forskning og høyere utdanning utgjør det hovedbegrunnelsen for strukturelle endringer.

3.1 Hovedutfordringer som kan møtes med strukturendringer

De siste ti årene har norske universiteter og høyskoler håndtert en kraftig vekst i antall studenter og høyere krav til forskningsaktivitet. Det har vært en stor økning i antallet uteksaminerte kandidater og vitenskapelige artikler. Kandidatundersøkelser viser at de aller fleste studentene får en relevant jobb etter fullført utdanning,¹ og at arbeidsgiverne gjennomgående er fornøyde med kandidatenes kompetanse.²

Det er mye som fungerer godt i norsk universitets- og høyskolesektor, men sektoren som helhet er ikke organisert for å møte fremtidens krav til kvalitet i utdanning og forskning. Hvordan Norge velger å forvalte humankapitalen, har konsekvenser for kommende generasjoner. I dette kapitlet drøftes utfordringer ved norske universiteter og høyskoler som er godt dokumenterte og som kan møtes ved strukturendringer. Disse utfordringene handler primært om strukturelle forhold, ikke om ledere og medarbeidere gjør en god eller dårlig jobb.

3.2 Mange små fagmiljøer tilbyr de samme utdanningene

Mange utdanningsinstitusjoner tilbyr de samme utdanningene, selv om de hver for seg har relativt små fagmiljøer og sliter med å rekruttere nok studenter. Institusjonene konkurrerer om å rekruttere fagpersonale og studenter, mens sektoren

som helhet og den enkelte student ville tjent på samarbeid eller sterkere konsentrasjon og klarere arbeidsdeling.

Lærerutdanning, sykepleierutdanning og bachelorgradsutdanning i økonomi og administrasjon og ledelse er eksempler på utdanninger som tilbys av mange utdanningsinstitusjoner på en rekke studiesteder, jf. avsnitt 3.4.1–3.4.4. I tillegg til utdanningstilbud på institusjonenes faste campus finnes flere nettbaserte og desentraliserte tilbud. Dette er viktige utdanninger der kandidatene stort sett er etterspurte og får jobb etter studiene.³ Imidlertid sliter mange av institusjonene med rekruttering av studenter til disse utdanningene, de har små studentgrupper og et lavt antall uteksaminerte kandidater. En utdanning av god kvalitet bør dessuten ha et solid forskningsmiljø i ryggen eller være basert på forskning, og det er ikke tilfelle for alle disse tilbudene.

3.2.1 Svak rekruttering og små studentkull

Uten godt kvalifiserte og motiverte studenter er det svært vanskelig for universiteter og høyskoler å skape studietilbud av høy kvalitet. Studenter trenger aktive medstudenter både for faglig og sosial utvikling, og forelesere og forskere har nytte av å møte spørsmål og friske blikk på eget fagområde. På samme måte som forskergrupper generelt bør være over en viss størrelse, bør kullene på ulike utdanninger ikke være for små. Det vil variere fra fag til fag hva som er ideelt og mulig, men Kunnskapsdepartementet har lagt til grunn at det som hovedregel ikke er hensiktsmessig å gi undervisningstilbud til grupper under 20 studenter.⁴ Det skyldes både ønsket om studiemiljøer av en viss størrelse og hensynet til rimelig ressursutnyttelse.

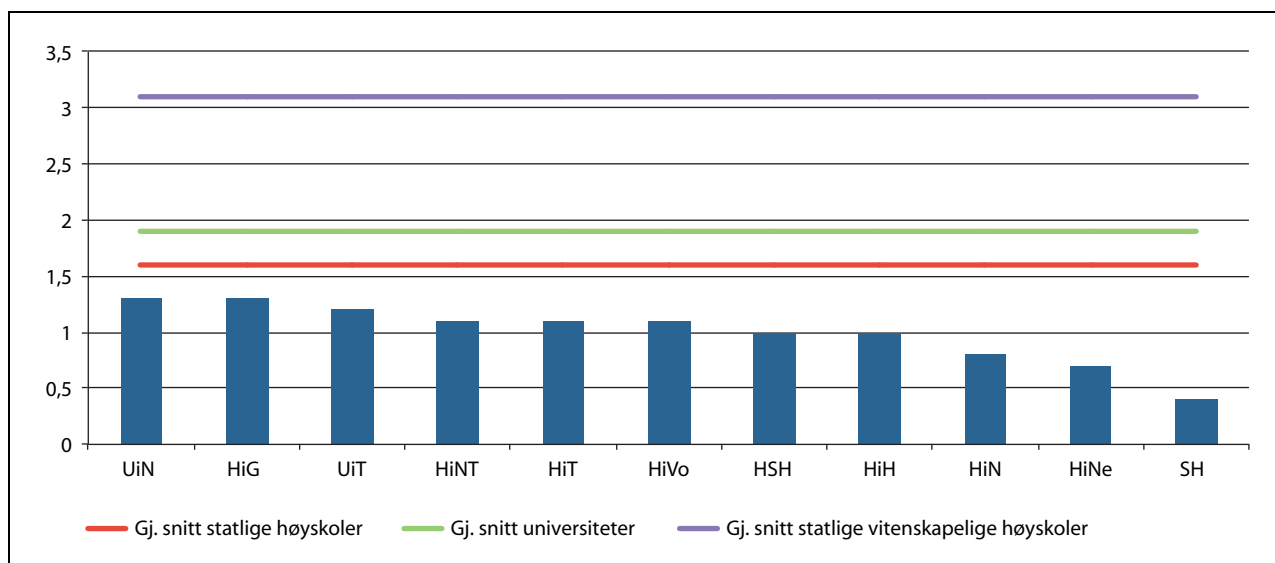
De siste ti årene har antallet studenter i høyere utdanning steget med nesten 20 prosent, og

¹ Arnesen *et al.* 2012

² Ryssevik *et al.* 2011; Universitetet i Oslo 2010

³ Fremskrivninger fra SSB anslår at det i fremtiden vil bli et overskudd av kandidater med kort økonomisk- administrativ utdanning. SSB rapport 2014/31

⁴ Kunnskapsdepartementets tildelingsbrev til statlige universiteter og høyskoler for 2014



Figur 3.1 Institusjoner med lavt antall kvalifiserte førstevalgssøkere per studieplass i 2013

Kilde: NSD/DBH

mange institusjoner har god studenttilstrømming. Den demografiske utviklingen medvirker imidlertid til at veksten i antall studenter ikke fordeles seg jevnt på regioner og institusjoner. Noen læresteder skiller seg ut med svake søkertall over tid. Flere institusjoner har rundt én eller færre kvalifisert førsteprioritetssøker per studieplass som lysnes ut gjennom Samordna opptak, jf. figur 3.1. Svak studentrekruttering trekkes også frem som problematisk av enkelte av institusjonene i deres innspill til denne stortingsmeldingen. Større institusjoner vil ha fordeler i konkurransen om studentene ved å kunne tilby et bredere spekter av fag og fagkombinasjoner.

Befolkningsutviklingen fremover tilsier at en del studiesteder vil få ytterligere svekket rekrutteringsgrunnlag i årene som kommer. Det vil i størst grad ramme institusjonene i Nord-Norge, jf. kapittel 1.

3.2.2 For lave ambisjoner på studentenes vegne

Gode utdanningsinstitusjoner har høye ambisjoner på studentenes vegne og stiller krav til innsats og læring. En analyse viser at studentene arbeider mer med studiene der de faglige utfordringene oppleves som størst, og der er de også mest fornøyd med utdanningene.⁵ Videre fører høye forventninger til bedre prestasjoner.⁶

⁵ Lid 2014

⁶ Weinstein 2002

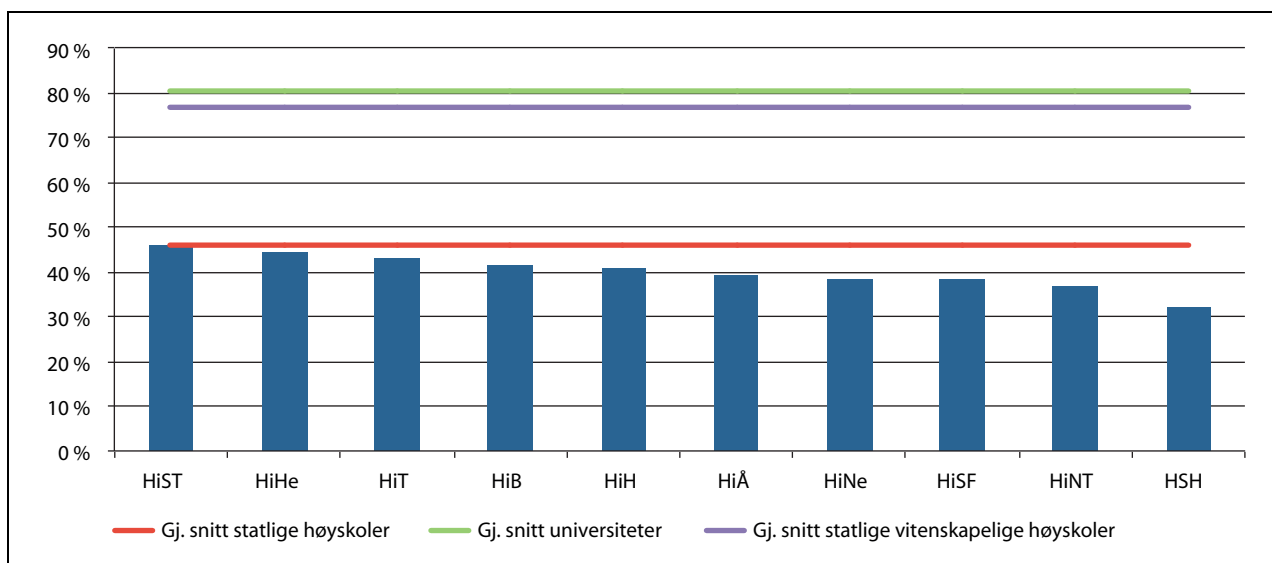
Studentenes rapportering av studieinnsats tyder på at flere utdanninger stiller for lave krav til studentene. NOKUTs studiebarometer for 2014 viser at studentenes ukentlige studieinnsats i gjennomsnitt ligger på 34,1 timer. Studentene sier de bruker 16 timer per uke på organiserte læringsaktiviteter og 18,1 timer per uke på egenstudier. Studentene oppgir at de bruker åtte timer hver uke på betalt arbeid og 3,5 timer på ubetalt arbeid. Innsatsen ligger på nivå med svenske og danske studenter, men under innsatsen til studenter fra en del andre europeiske land.⁷ Det er imidlertid forskjeller i studieinnsats mellom ulike utdanninger. Studentene på pedagogikk, barnehage- og grunnskolelærerutdanningene har en samlet studieinnsats som ligger under snittet på 34,1, mens studentene innenfor arkitektur-, odontologi-, kunst-, medisin-, farmasi-, sivilingeniør- og sykepleieutdanningene ligger høyest med over 40 timers innsats per uke.

Data fra Database for statistikk om høgre utdanning (DBH) viser ingen tendens til at studenter på fag med lav tidsbruk har høyere strykeprosent eller oppnår lavere karakterer enn studenter på fag med høyere tidsbruk. Dette tyder på at det er for lave forventninger og ambisjoner på studentenes vegne ved flere studier.

3.2.3 Fagpersonalet har for lav kompetanse

Høy kompetanse i fagpersonalet er en forutsetning for at institusjonene skal kunne tilby utdan-

⁷ Einarsen 2014



Figur 3.2 Institusjoner med lav andel årsverk i førstestillinger (dvs. førsteamanuenser, førstelektorer, professorer og dosenter) i 2013

Kilde: NSD/DBH

ning av god kvalitet. Høy andel ansatte med førstestillingskompetanse, dvs. førsteamanuenser, førstelektorer, professorer og dosenter, er en indikator på høy kompetanse i fagmiljøet. I tiårsperioden fra 2004 til 2013 steg andelen førstestillinger blant faglig ansatte fra 57 til 68 prosent. Det viser at institusjonene har satsset sterkt på kompetanseheving. Økningen i antall ansatte med førstestillingskompetanse har vært størst ved høyskolene. Forskjellen i personalets kompetanse mellom høyskolene, universitetene og de vitenskapelige høyskolene er mindre enn for ti år siden. Andelen førstestillinger i 2013 er 45,8 prosent ved høyskolene og 80,5 prosent ved universitetene, mot henholdsvis 30 prosent og 71 prosent i 2004. Selv om utviklingen over tid har vært positiv, er det fremdeles høyskoler hvor andelen førstestillinger er under 40 prosent, jf. figur 3.2. Der fagmiljøene er små, er det ekstra problematisk med en lav andel førstekompetente.

3.2.4 Svak gjennomføring og lave kandidattall

Lav gjennomføring er et problem og kan være en indikator på dårlig kvalitet. Gjennomføring er imidlertid ingen entydig indikator, i og med at ulike fagmiljøer og institusjoner har ulik praksis for krav til studentene og karaktersetting.

Norge er blant landene i OECD med dårligst gjennomføring. Kandidatproduksjonen i høyere utdanning i Norge har over lengre tid ligget litt under gjennomsnittet for OECD-landene, særlig på høyere grad.⁸ I tillegg bruker flertallet av stu-

dentene som fullfører en grad mer enn normert tid.

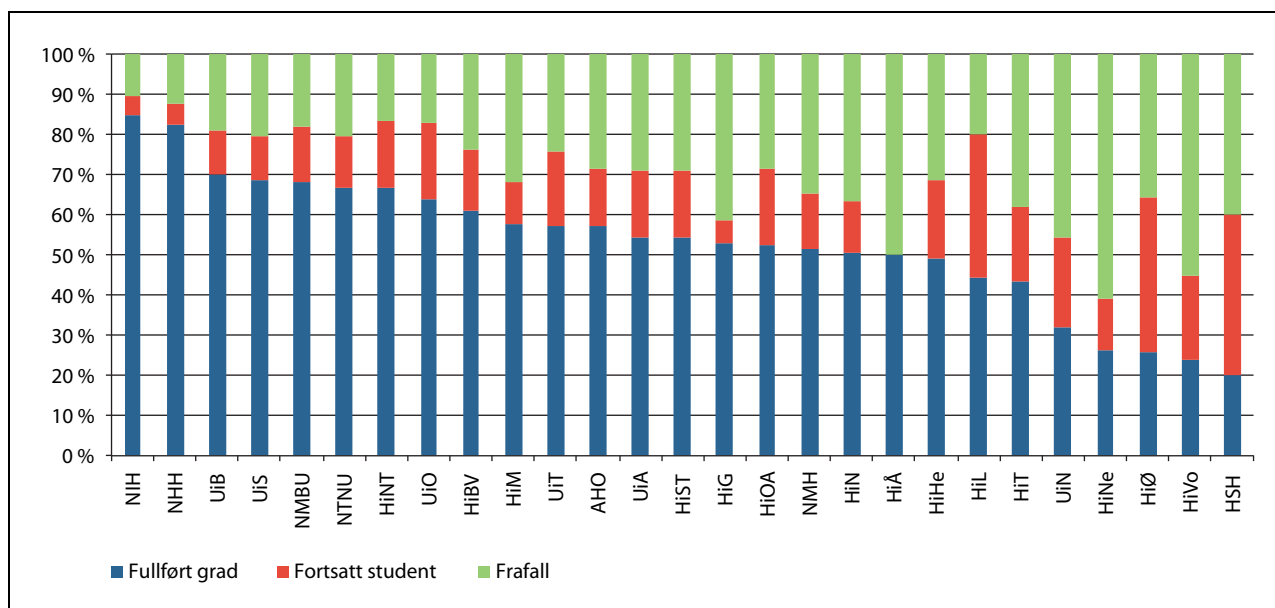
På landsbasis er andelen bachelorgradsstudentene som gjennomfører på normert tid i overkant av 40 prosent, mens andelen for mastergradsstudentene ligger noe lavere, mellom 36 og 37 prosent.⁹ Forsinkelser innebærer betydelige kostnader for den enkelte student og binder ressurser ved institusjonene.

Det er stor variasjon mellom fagområder og mellom institusjonene på studentenes gjennomføring i bachelorgradsutdanningene. Mens over halvparten av studentene på sykepleier- og førskolelærerutdanning gjennomførte på normert tid, var det bare tilfellet for 25 prosent av studentene som begynte på en bachelorgradsutdanning i historisk-filosofiske fag i 2010. På Høgskolen i Volda, Norges idrettshøgskole og Høgskolen i Sogn og Fjordane gjennomførte i overkant av 60 prosent av bachelorgradsstudentene på normert tid, mens ved Høgskolen i Nesna gjennomførte under 20 prosent av studentene på normert tid.

Det er også stor variasjon mellom institusjonene på hvordan studentene gjennomfører mastergradsutdanningene. Sett under ett er studentenes gjennomføring bedre på universitetene og de statlige vitenskapelige høyskolene enn på de statlige høyskolene. På Norges idrettshøgskole og Norges handelshøgskole gjennomfører over 80 prosent av studentene på normert tid. På høysko-

⁸ OECD 2013

⁹ Kunnskapsdepartementet 2014



Figur 3.3 Andel gjennomføring og frafall for opptakskullet høsten 2010 på toårige mastergradsutdanninger organisert som fulltidsstudium. Våren 2013

Høgskolen i Sogn og Fjordane fremkommer ikke i tabellen. De mastergradsutdanningene institusjonen har akkreditering for alene, ble opprettet i 2012.

Kilde: NSD/DBH

lene i Nesna, Østfold, Volda og Stord/Haugesund gjennomfører i underkant av 30 prosent av studentene på normert tid, jf. figur 3.3.¹⁰ Det er også store variasjoner i gjennomføringen på ulike fagområder, slik at noe av variasjonene mellom institusjonene kan skyldes ulik fagprofil.

Veksten i antallet kandidater fra bachelorgradsutdanningene har vært sterk den siste tiårperioden både ved universitetene, 27,5 prosent, og ved høyskolene, 33 prosent. Samtidig er utviklingen i antallet bachelorgradskandidater ujevnt fordelt mellom institusjonene. Enkelte høyskoler har lav vekst eller betydelig prosentvis nedgang i antallet bachelorgradskandidater, samtidig som de har et lavt studenttall. Dette til tross for at studenttilstrømmingen generelt har økt.

Det har også vært en sterk vekst i antallet mastergradskandidater i perioden 2004–13. Veksten har vært både ved universitetene og høyskolene, selv om det store flertallet av mastergradskandidater uteksamineres fra universitetene. I 2013 ble det uteksaminert drøyt 10 000 mastergradskandidater, hvorav ca. 86 prosent ved universitetene.

Enkelte høyskoler har svært lave kandidattall på mastergradsnivå, selv når kandidattall fra alle mastergradsutdanningene ved institusjonen er medregnet, jf. figur 3.4.¹¹

3.2.5 Stor variasjon i karaktersetting

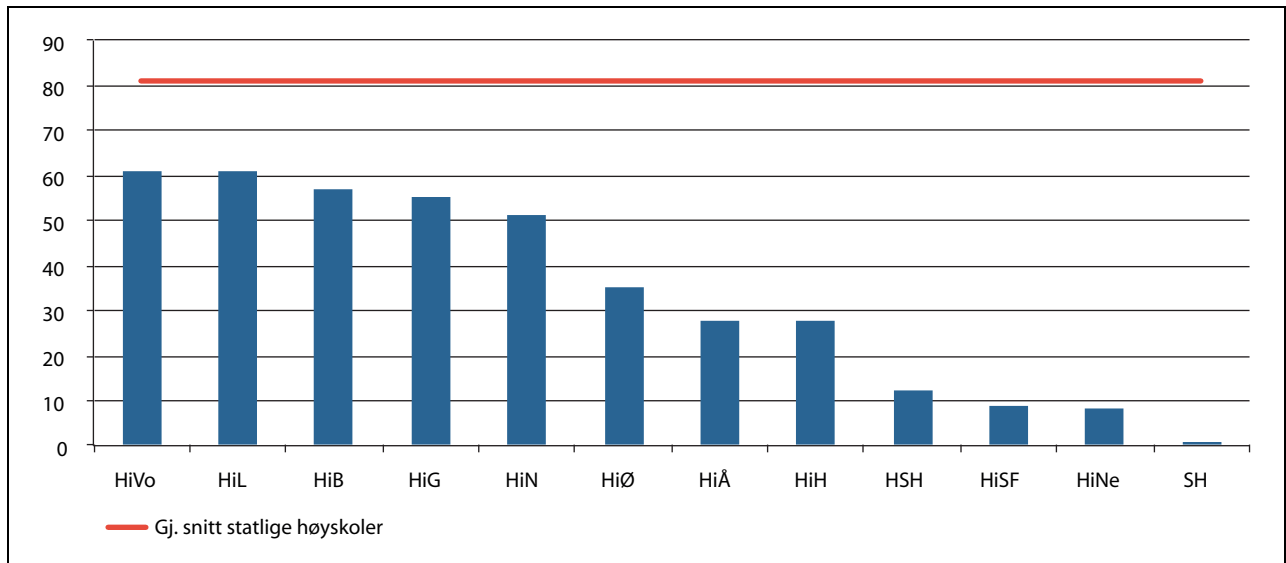
Det er betydelige forskjeller i praksis for karaktersetting mellom institusjoner og mellom fag, noe som tyder på store variasjoner i utdanningenes faglige nivå og kravene til studentene. Ved noen institusjoner er det langt vanskeligere å få gode karakterer enn ved andre.

Forskere har undersøkt karaktersettingspraksis ved ulike institusjoner ved å analysere karakterer til studenter som bytter institusjon mellom bachelor- og mastergradsutdanning.¹² Figur 3.5. viser resultatene fra analysen. En negativ effekt betyr at institusjonen der studenten tok bachelorgrad har en «snillere» karaktersettingspraksis enn gjennomsnittet, mens en positiv effekt betyr at institusjonen har en «strengere» karaktersettingspraksis enn gjennomsnittet. NTNU ser ut til å ha den «strengeste» karaktersettingspraksisen, etterfulgt av Universitetet i Oslo, Høgskolen i Hedmark, Norges handelshøyskole og Universitetet i Bergen. Høyskolene i Stord/Haugesund, Nord-Trøndelag og Sogn og Fjordane har de «snilleste» karaktersettingspraksisene.

¹⁰ Kunnskapsdepartementet 2014

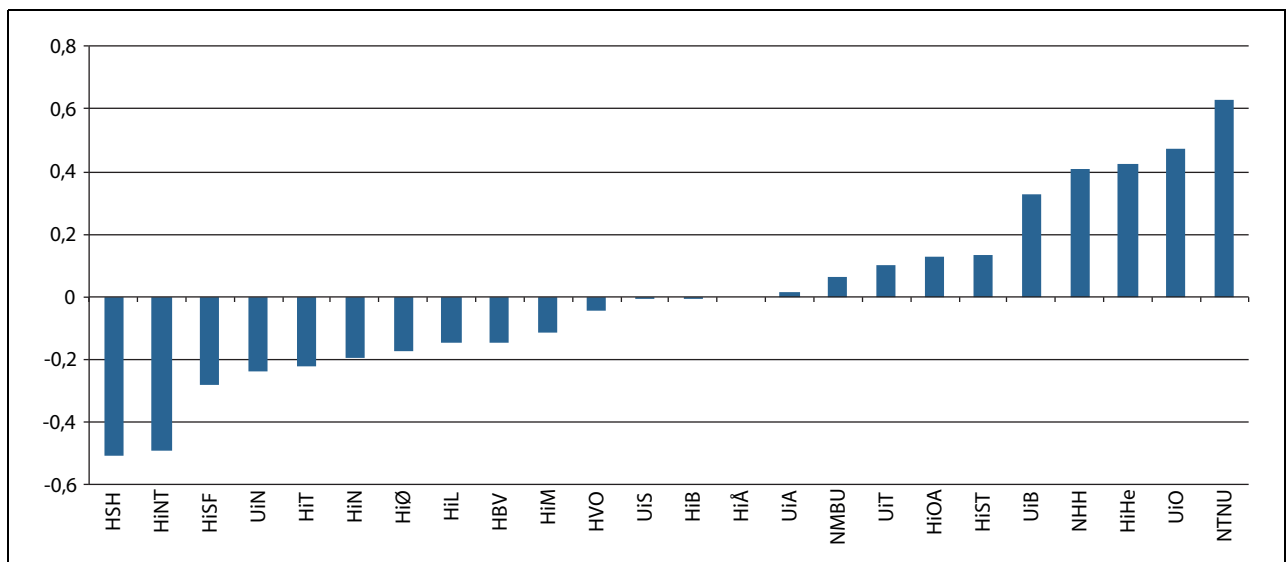
¹¹ Kunnskapsdepartementet 2014

¹² Strøm *et al.* 2013



Figur 3.4 Institusjoner med få uteksaminerte kandidater fra mastergradsutdanninger i 2013. Antall

Kilde: NSD/DBH



Figur 3.5 Karactersettingspraksis ved universiteter og høyskoler

Kilde: Strøm *et al.* 2013

3.3 Mange små og sårbare forskningsmiljøer

Et hovedproblem i norsk forskning er at det er for mange små og sårbare fagmiljøer. I perioden 2000–12 har internasjonale fagpaneler gjennomført 27 evalueringer av norske forskningsmiljøer i regi av Norges forskningsråd.¹³ Et gjennomgangstema i evalueringene er at mange fagmiljøer

¹³ Se Forskningsrådets fagevalueringer på forskingsradet.no

er for små til å forfølge viktige forskningsspørsmål og for små til å kunne hevde seg i internasjonal konkurranse. Dette til tross for at det kun er de største norske fagmiljøene som ble evaluert. Mange fagmiljøer er såpass små at av personvern hensyn kunne de ikke delta i evalueringene.

Følgende sitat fra fagevaluering av norsk kjemiforskning er representativt for den hovedutfordringen som halvparten av de internasjonale fagpanelene peker på når de skal vurdere norsk forskning:

Norway has a relatively small academic community. This small size has drawbacks when it comes to international competitiveness, as it limits the number of new directions that can be pursued by a «critical mass» of Norwegian researchers. It also limits the force of intellect that can be brought to bear on any single important scientific problem.

Forskningsrådets fagevalueringer viser at flere norske forskningsmiljøer peker seg ut positivt, noen er også internasjonalt ledende. Evalueringene viser samtidig at de riktig gode miljøene inngår i større enheter, illustrert ved dette sitatet fra fagevalueringen av biologi, medisin og helsefag i 2011:

In general, most of the successful units were typically large, having researchers at different levels of their career. However, far too often, the research landscape was fragmented and many units lack critical mass.

Det er ikke bare størrelse på fagmiljøet som er en kritisk faktor for å sikre kvalitet. Flere av evalueringene peker på at fragmentering innad i miljøene er et problem. I noen evalueringer påpeker den internasjonale fagkomiteen at mye av forskningen er individuelt basert, og at det er lite faglig konsentrasjon i miljøet.

For å bøte på problemene som påpekes av mange av fagpanelene, er det behov for å organisere forskningen i større grupper på prioriterte områder. Krav til kritisk størrelse, økt spesialisering og reelle prioriteringer, samt sterkere forskningsledelse er nødvendig for at norsk forskning skal kunne hevde seg bedre internasjonalt. For flere sitater fra fagevalueringen, se boks 3.1

Svake fagmiljøer trekkes også frem i universitetene og høyskolenes innspill til stortingsmeldingen. De påpeker at konsentrasjon av ressurser er nødvendig for å bedre studie- og forskningskvaliteten. Flere viser til at det er behov for å sikre at fagmiljøene er over en kritisk minstestørrelse og

Boks 3.1 Fagevalueringer av norsk forskning

Følgende sitater er fra ulike fagevalueringer av norsk forskning i regi av Norges forskningsråd:

Evaluering av grunnleggende forskning innenfor IKT 2012

...ICT organizations should seek to better coordinate their educational offerings, flow of personnel, construction and support of facilities and advanced research infrastructure. For a small country like Norway, this has to be a balance between fostering healthy competition and achieving efficiencies of scale.

Utviklingsforskning 2007

Development research in Norway is spread out among quite a large number of institutions. This fragmented structure makes attracting and building competence more difficult

Evalueringen av fysikkfagene 2000 og 2010:

...there is a considerable fragmentation... An overall recommendation is to focus activities and to strengthen the environments for theory activities.

... many research groups that work under conditions that are close to or, in several cases, clearly sub-critical, in terms of personnel and other resources, including a supporting academic environment. Measures should be taken to remedy this situation.

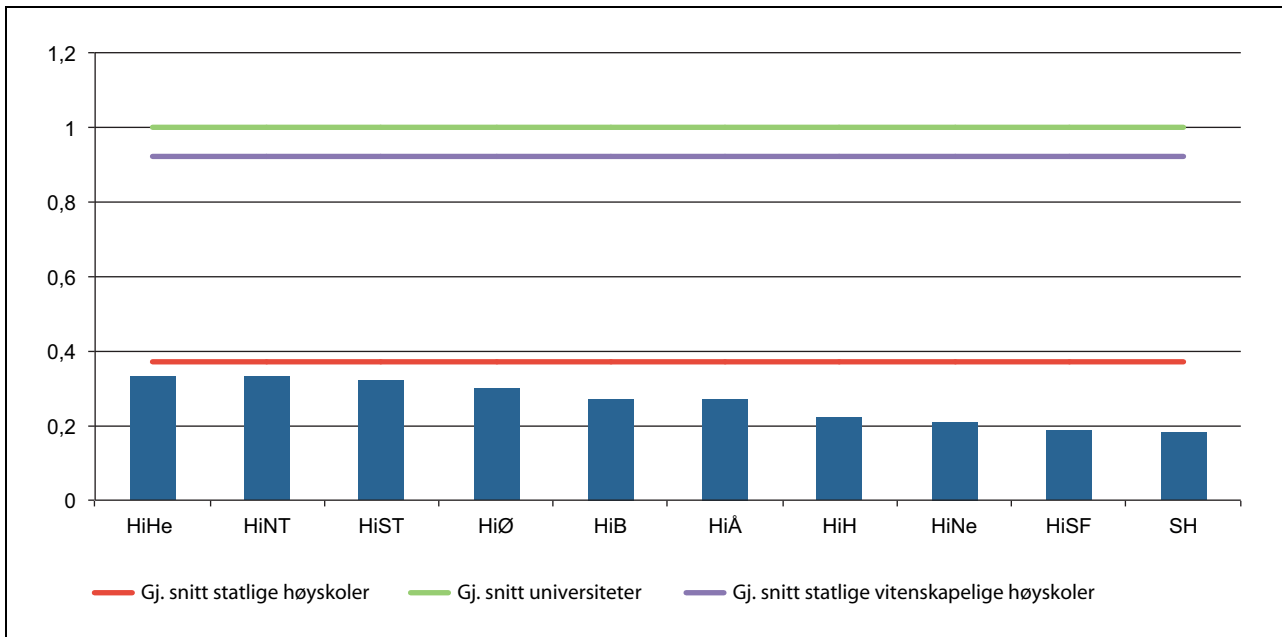
Evaluering av farmasøytisk forskning 2006

There is no strategy or coordination on the national level between the schools, which results in a low level of co-operation. Often, research areas are too fragmented to compete at international level. Many of the research groups are below critical mass...

Evaluering av forskning innenfor ingeniør og teknologiske fag 2004

...a closer collaboration between research groups within the same and in different institutions is recommended.

Kilde: Fagevalueringene ligger på forskningsrådets hjemmeside: forskingsradet.no



Figur 3.6 Institusjoner med lavt antall publiseringspoeng per faglig stilling 2013

Kilde: NSD/DBH

ser at mer robuste miljøer vil gi en mer forutsigbar ramme for ansatte og studenter. Dette indikerer at sektoren selv deler bekymringen om at norske fagmiljøer i mange tilfeller er for sårbare.

3.3.1 Lav publisering

Det har vært en sterk vekst i den vitenskapelige publiseringen i universitets- og høyskolesektoren de siste årene. Den totale veksten i publisering i sektoren var på 66,3 prosent i perioden 2005–13,¹⁴ noe som både henger sammen med økningen i antallet faglig ansatte og økt kompetanse blant disse. Økningen må også ses i sammenheng med publiseringsinsentivet i finansieringssystemet. Norge har passert Finland de siste ti årene målt i antall artikler per 1 000 innbyggere, men ligger fortsatt bak Danmark og Sverige.¹⁵ Det er imidlertid stor variasjon mellom institusjonene når det gjelder hvor mye den enkelte faglig ansatte publiserer. Enkelte statlige høyskoler skiller seg ut med et svært lavt antall publiseringspoeng per faglig ansatt, jf. figur 3.6.¹⁶ Noen av forskjellene kan forklares ved ulike forskningstradisjoner, ressurser og publiseringspraksis.

3.3.2 Lave eksterne forskningsinntekter

En del institusjoner har lave eksterne forskningsinntekter, for eksempel fra Forskningsrådet og EUs programmer, jf. figur 3.7. Midler fra disse kildene vinnes i konkurranse og etter fagfellevaserte kvalitetsvurderinger. Tildelinger fra slike konkurransearenaer er uttrykk både for ambisjonsnivå og kvalitet i fagmiljøet.

European Research Council (ERC) er et program som tildeler store individuelle forskerstipend basert på rene kvalitetskriterier for å investere i de beste forskerne og de beste ideene. I EUs 7. rammeprogram fikk Norge innvilget færre søknader til ERC per million innbygger enn de andre nordiske landene, Nederland og Østerrike. Norge skårer også dårligere enn disse landene når det gjelder andelen ERC-tildeling av den totale EU-finansieringen gjennom 7. ramme-program.¹⁷

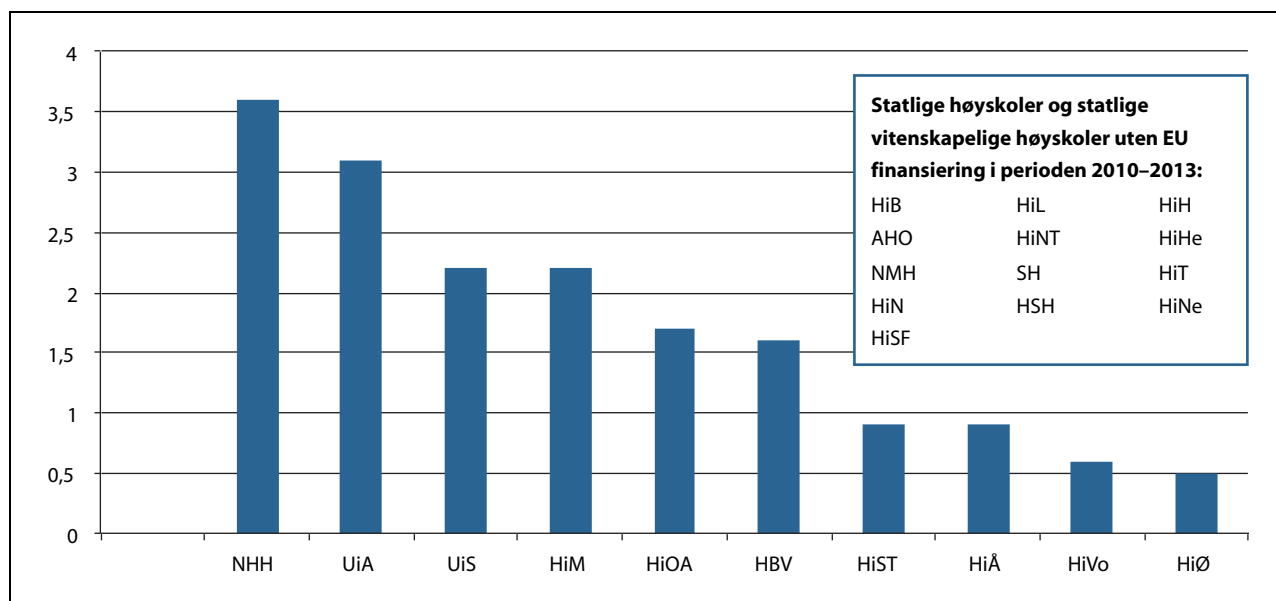
Samlet mottar NTNU, Universitetet i Bergen (UiB), Universitetet i Oslo (UiO) og UiT – Norges arktiske universitet nærmere 90 prosent av EUs forskningstildeling til norsk universitets- og høyskolesektor. For universitetene i Agder, Nordland og Stavanger er det store svingninger i tildelingene fra EU. Blant statlige høyskoler utmerker Høgskolen i Gjøvik seg med høye inntekter fra

¹⁴ Kilde: NSD/DBH

¹⁵ Forskningsbarometeret 2014

¹⁶ Kunnskapsdepartementet 2014

¹⁷ Europakommisjonen: E-Corda, gjengitt i Forskningsbarometeret 2014



Figur 3.7 Institusjoner med lav EU-tildeling fra rammeprogrammet per faglig stilling i gjennomsnitt 2011–2013. I 1000 kroner

Kilde: NSD/DBH

EUs rammeprogram. Høyskolen har over de siste tre årene i gjennomsnitt mottatt nærmere 25 000 kroner per faglig ansatt, noe som er på nivå med NTNU, UiB og UiO. Universitetene har stått for 87 prosent av søknadene fra universitets- og høyskolesektoren til EUs rammeprogram siden programmet startet i 2007.

Forskningsrådet er en viktig finansieringskilde for universitets- og høyskolesektoren, men utgjør en klart større finansieringskilde for NTNU, UiB, UiO, UiT og Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU) enn for de øvrige institusjonene. Forskningsrådets tildelinger til høyskolene har de senere årene ligget mellom fire og sju prosent av Forskningsrådets samlede bevilgning til universitets- og høyskolesektoren.

I innspillene til stortingsmeldingen er det flere høyskoler som trekker frem at lave eksterne forskningsmidler er et problem. Figur 3.8 viser de 15 institusjonene med lavest tildeling fra Forskningsrådet i 2013 både i absolutte tall og tildeling per faglig stilling. Høgskolen i Nesna er ikke tatt med i figuren, men har ikke mottatt midler fra Forskningsrådet i 2013.

Universitetet i Oslo (UiO) mottok mest fra Forskningsrådet, ca. 710 millioner kroner. Gjennomsnittet for hele universitets- og høyskolesektoren var omlag 76 millioner kroner per institusjon. 14 institusjoner fikk under ti millioner kroner fra Forskningsrådet i 2013.

Grunnbevilgningen som tildeles fra Kunnskapsdepartementet utgjør en større andel av den totale finansieringen ved statlige høyskoler enn

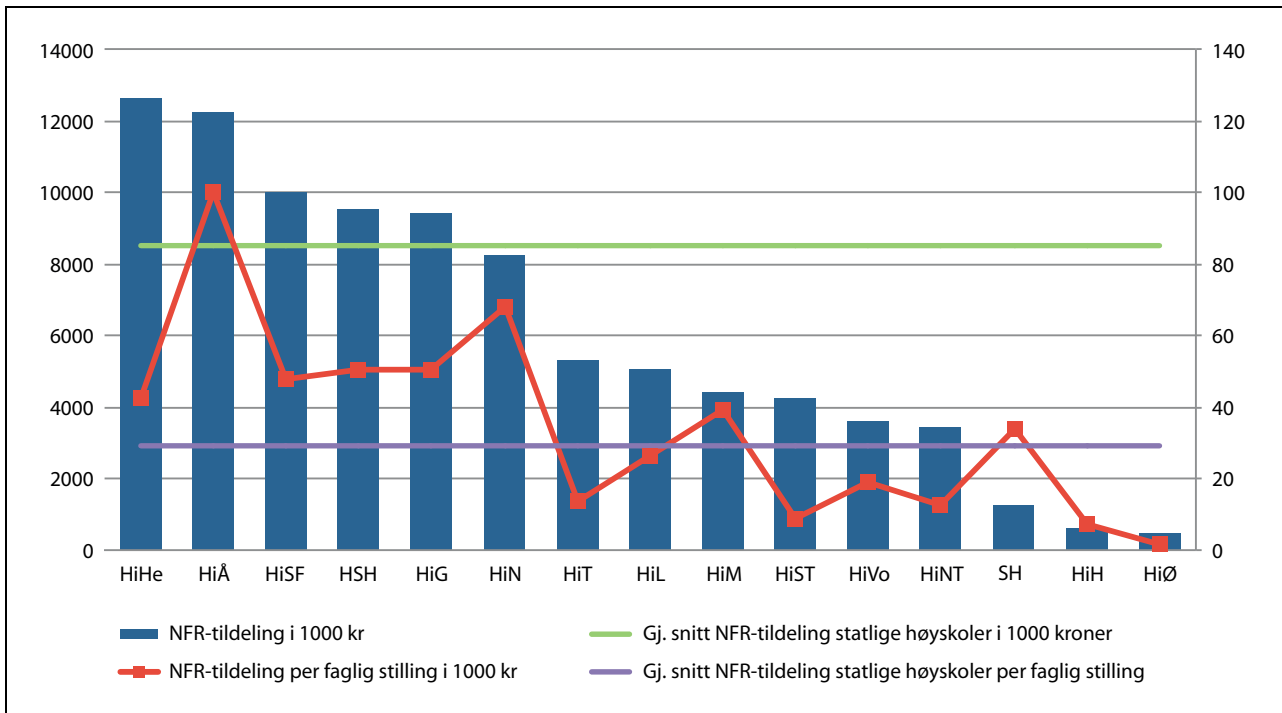
ved universitetene. En del av høyskolene søker i liten grad eksterne forskningsmidler. Dette kan blant annet forklares med at høyskolene i større grad enn universitetene og de vitenskapelige høyskolene har profesjonsutdanninger med kort forskningshistorie og liten tradisjon for å søke eksterne forskningsmidler, og at mange av fagmiljøene er spredt og relativt små.

Skal Norge kunne håndtere de kommende samfunnsutfordringene, må også fagene med korte forskningstradisjoner hevde seg i konkurransen om eksterne midler. Strategisk høyskoleprosjekt (SHP), som Forskningsrådet opprettet i 2002, bidrar til å kvalifisere høyskolene som forsknings- og strategiske aktører. Imidlertid vil en del fagmiljøer være for små og sårbare alene til å kunne hevde seg i konkurransen om eksterne forskningsmidler.

3.3.3 Mange doktorgradsutdanninger, noen med få kandidater

Totalt 1 524 personer disputerte for doktorgraden i Norge i 2013. Det er rekord og dobbelt så mange som ti år tidligere.

Siden høyskolene i 1998 fikk rett til å søke om å tildele doktorgrad, har antallet institusjoner som tilbyr doktorgradsutdanning, vokst fra ti til 25. Det tilbys nå over 200 forskjellige doktorgradsprogrammer i Norge. Rekrutteringen til doktorgradsutdanning er god i de fleste fag. I 2013 var 9 439 personer i gang med doktorgradsarbeid ved universiteter og statlige høyskoler.



Figur 3.8 Institusjoner med lav tildeling fra Forskningsrådet i 2013. I 1 000 kroner

NMH og KHiO og KHiB er holdt utenfor. Høgskolen i Nesna mottok ikke midler fra Forskningsrådet i 2013 og er dermed ikke inkl. i figuren.

Kilde: NSD/DBH

Norsk doktorgradsutdanning har vært evaluert jevnlig og kunnskapen om kvaliteten på dette utdanningsnivået er relativt god. Evalueringer i både 2002 og 2012 viste at norske doktorgradsutdanninger jevnt over holder et høyt internasjonalt nivå.¹⁸ Den siste evalueringen fremhevet at til tross for sterk og rask utbygging har kvaliteten i norsk doktorgradsutdanning vært stabil. Evalueringen påpeker imidlertid en begynnende bekymring for kvaliteten ved doktorgradsutdanningene ved nye universiteter og statlige høyskoler, men understreker at datamaterialet er for lite til at det er grunnlag for å trekke noen konklusjoner.

Flere av doktorgradsprogrammene har knapt gitt ferdige doktorander siden oppstart. For noen av programmene er dette naturlig siden det er kort tid siden etablering, ved andre burde det ha blitt uteksaminert langt flere. NTNU, Universitetet i Bergen (UiB), Universitetet i Oslo (UiO), UiT – Norges arktiske universitet og Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU) sto for over 90 prosent av de avlagte doktorgradene i 2013. Universitetene i Agder, Nordland og Stavanger sto for i underkant av fem prosent av kandida-

tene, mens de resterende ble avlagt ved tolv andre institusjoner.

3.4 Svak internasjonal deltakelse

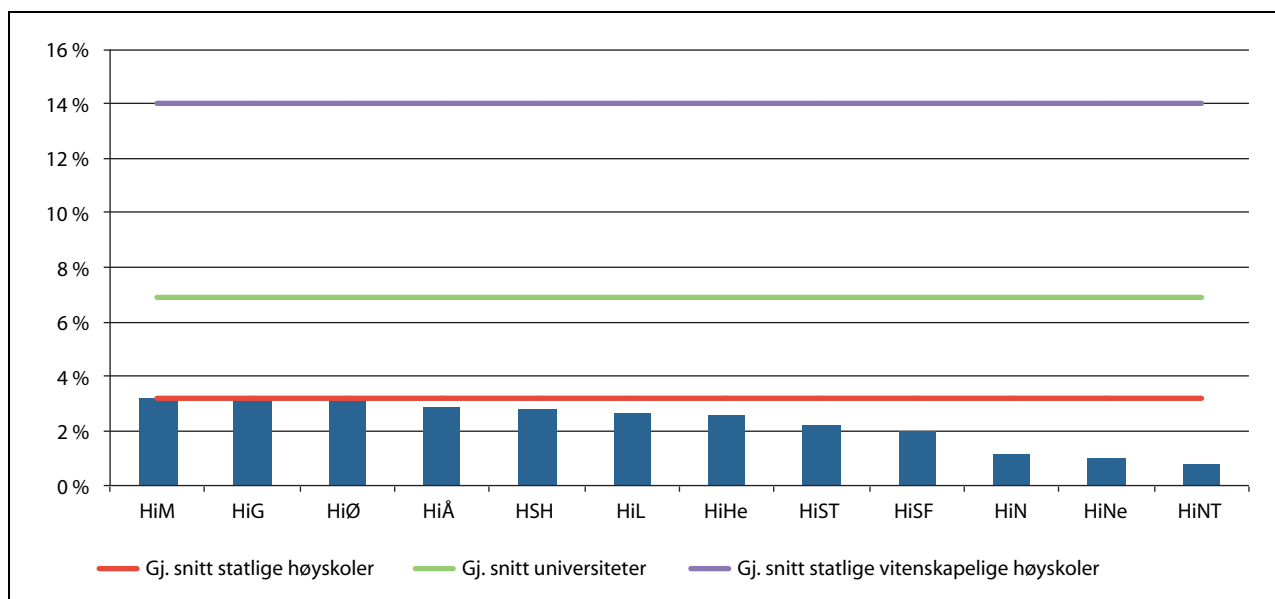
For at norsk høyere utdanning og forskning skal kunne utvikle seg, må universiteter og høyskoler være aktive deltagere i det globale kunnskaps-samfunnet. Viktige kjennetegn for universiteter og høyskoler av god kvalitet er høy grad av internasjonal samarbeid i form av felles forskningsprosjekter og sampubliseringer, felles utdanningsprogrammer og studentutveksling innenfor avtaler.

3.4.1 Lav studentutveksling og få fellesgrader

For studenter som velger å bli i Norge, er et internasjonalt miljø på egen campus, med utenlandske studenter og forelesere, viktig. For studenter som ønsker å reise ut, er gode utvekslingsavtaler med utenlandske utdanningsinstitusjoner av høy kvalitet viktige elementer i en god utdanning.

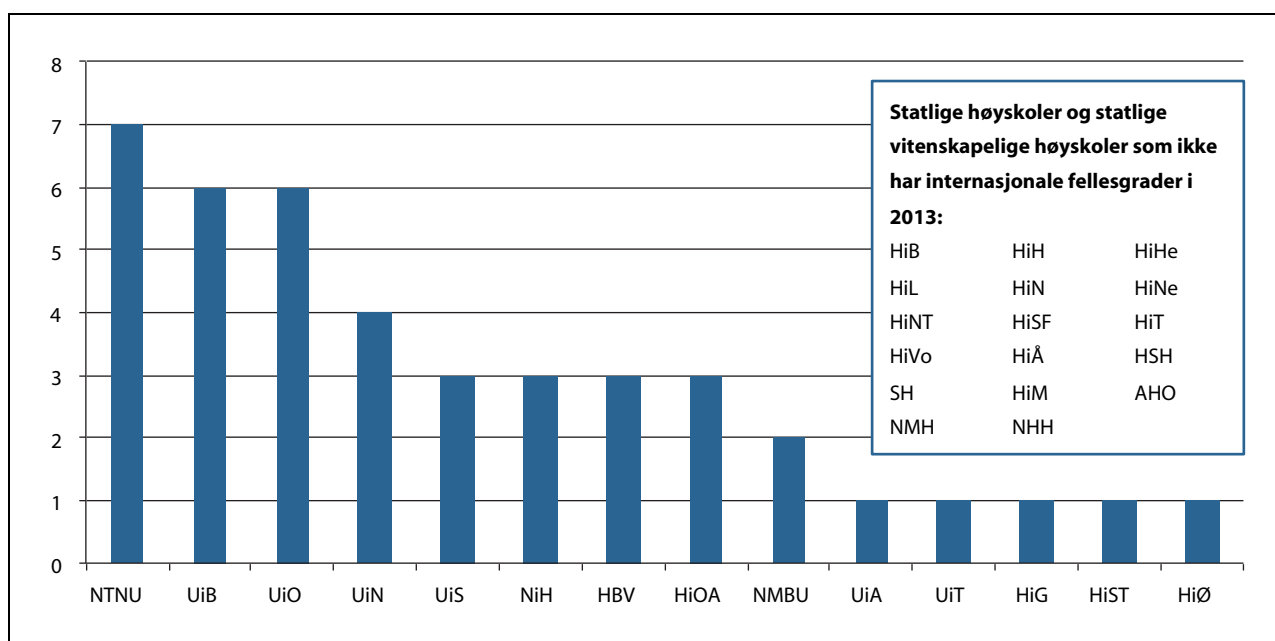
Utvekslingsstudentene er ujevnt fordelt. Mens de vitenskapelige høyskolene har høy utvekslingsandel¹⁹ med nærmere 14 prosent, ligger andelen ved høyskolene i gjennomsnitt på 3,2 prosent.

¹⁸ Thune *et al.* 2012, Norges forskningsråd 2002



Figur 3.9 Institusjoner med lav andel utvekslingsstudenter (inn og ut) 2013

Kilde: NSD/DBH



Figur 3.10 Internasjonale fellesgrader 2013, statlige institusjoner. Antall.

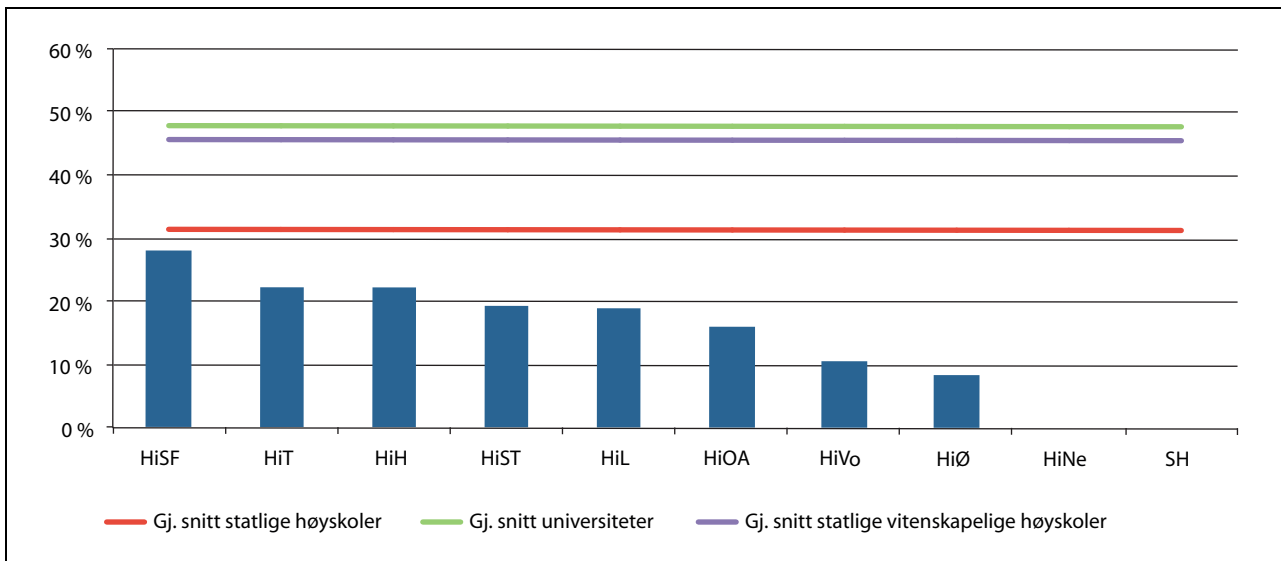
Kilde: NSD/DBH

Enkelte høyskoler har en utvekslingsandel på rundt én prosent, jf. figur 3.9.

En internasjonal fellesgrad, det vil si en grad som gis i samarbeid mellom en norsk og en utenlandsk institusjon, gir utvikling både av fagmiljøet og administrasjonen ved institusjonen og et utdan-

ningstilbud der studentene får mulighet til å oppleve ulike fagmiljøer og kulturer. Det kan være vanskelig for en liten høyskole å få i stand samarbeid med institusjoner i utlandet. En forutsetning er at fagmiljøet er attraktivt for en utenlandsk partner. En annen forutsetning er at administrasjonen må ha kapasitet til å kunne håndtere de formelle sidene ved et samarbeid, der alt fra godkjen-

¹⁹ Utvekslingsandel refererer til inn- og utreisende studenter som prosent av registrerte egenfinansierte studenter totalt.



Figur 3.11 Institusjoner med lav andel internasjonalt samforfatterskap 2013

Beregningen er ikke basert på unike artikler, og det kan derfor forekomme dobbelttelling.

Kilde: NSD/DBH

ning av studiepoeng og fagutvikling til de praktiske sidene ved studentutveksling inngår.

I 2013 tilbød norske institusjoner totalt 43 internasjonale fellesgrader. Mens alle universitetene har minst én fellesgrad, hadde bare én av de vitenskapelige høyskolene og fem statlige høyskoler etablert fellesgrader i 2013, jf. figur 3.10.

3.4.2 Svak internasjonal orientering blant fagpersonalet

Det faglige personalet ved universiteter og høyskoler blir stadig mer internasjonalt orientert.²⁰ Internasjonalt forskningssamarbeid vokser, den internasjonale mobiliteten øker og stadig flere foretar faglige reiser til andre land. Dessuten er norsk høyere utdanning i økende grad tilgjengelig for utenlandske studenter gjennom studietilbud på engelsk. Forskningsbarometeret for 2014 viser at antallet utenlandske statsborgere i ledende stillinger økte kraftig i perioden 2007–12. Det er mange som har kommet til Norge de siste sju årene, spesielt for å jobbe innenfor matematisk-naturvitenskapelige og teknologiske fag (MNT-fagene). Mobiliteten fra Norge til utlandet er lavere enn i andre nordiske land.

Sammenliknet med ti andre europeiske land er Norge landet med lavest andel forskere som i løpet av karrieren har vært ansatt i et annet land. Gjennomsnittet blant de ti landene er 34 prosent, mens Norge ligger på 25 prosent.²¹ Det faglige

personalet ved de statlige høyskolene er gjennomgående mindre internasjonalt orienterte enn personalet ved de eldste universitetene, som befinner seg i den andre enden av skalaen. Personalet ved nyere universiteter befinner seg i en mellomposisjon. Mens 71 prosent av det faglige personalet ved universitetene i Bergen, Oslo, Tromsø og Trondheim, oppgir at de i stor eller noen grad utfører sin forskning i internasjonale forskernettverk, er tilsvarende tall for ansatte ved de statlige høyskolene 41 prosent.

Internasjonal sampublisering

Artikler med internasjonale medforfattere siteres over verdensgjennomsnittet, mens artikler med kun norske forfattere siteres under verdensgjennomsnittet. Dette viser at internasjonalt samarbeid har stor betydning for forskningens gjennomslagskraft.

I 2013 ble 45 prosent av artiklene fra norske universiteter og høyskoler publisert sammen med utenlandske forskere. Universitetet i Oslo (UiO), NTNU og Universitetet i Bergen (UiB) har siteringsresultater på omtrent samme nivå.²² Resultatene ligger over verdensgjennomsnittet, men er likevel ikke spesielt høye. Verdensgjennomsnittet er dessuten synkende på grunn av sterk vekst i antall artikler fra land som Kina. Dette er artikler som foreløpig siteres lite. Siteringsresultatene er

²¹ Forskningsbarometeret 2014

²² Nordforsk 2014

²⁰ Kyvik *et al.* 2014

lavere enn ved de fremste svenske og danske universitetene. Universitetet for miljø- og biovitenskap (UMB), som nå er slått sammen med Norges veterinærhøgskole til Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU), var på topp blant de norske universitetene i perioden 2008–11, og UMBS artikler ble i gjennomsnitt sitert 17 prosent over verdensgjennomsnittet.

Figur 3.11 viser de ti institusjonene med lavest andel internasjonalt samforfatterskap i 2013. Internasjonal sampublisering forekommer langt hyppigere i medisinske, naturvitenskapelige og teknologiske fag enn i samfunnsvitenskap og humaniora. Forskjeller i fagprofil kan derfor forklare noe av variasjonen mellom institusjonene.

3.5 utfordringer for profesjonsfagene

De utfordringene universitets- og høyskolesektoren generelt står overfor, blir særlig tydelige i profesjonsfagene, særlig lærerutdanningene, sykepleierutdanningene og ingeniørfag og i noen grad økonomisk- administrative utdanninger. Kandidatene fra disse utdanningene er sentrale for å opprettholde velferdstjenestene og utvikle et kunnskapsintensivt næringsliv. Dette gjør det viktig med tilgang til utdanning av høy kvalitet i hele landet.

Profesjonsutdanningene er i dag spredd på et stort antall institusjoner og studiesteder. Kompetansen til kandidatene skal være høy, uavhengig av hvor kandidaten har studert. Det vil være van-

skelig for små læresteder å leve opp til de stadig høyere kravene til utdanningskvalitet, forskningsbasert utdanning og kompetanse som god profesjonsutøvelse forutsetter.

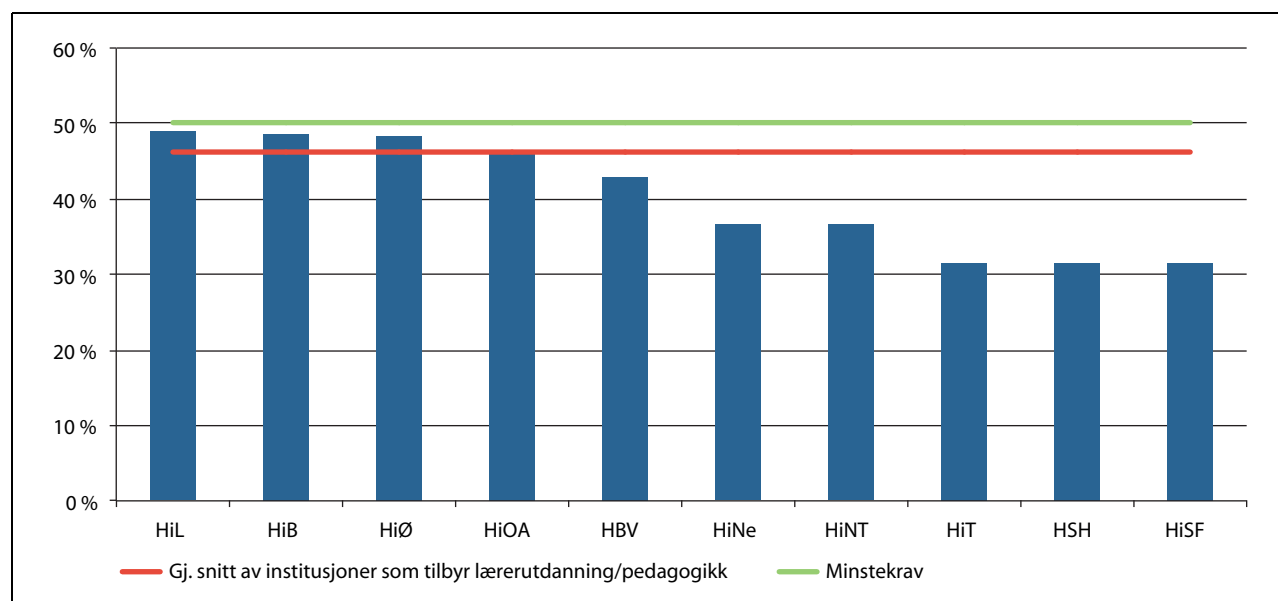
Forskningen i profesjonsfagene har tradisjonelt hatt to hovedformål: Å styrke utdanningen og å styrke praksisfeltet. Dette er fortsatt viktige formål. Det at utdanningen skal være FoU-basert betyr ikke at hele fagmiljøet som tilbyr utdanningen skal være like sterkt forskningsmessig eller drive egen forskning. Fagmiljøet må imidlertid samlet sett være tungt nok til å utvikle utdanningene, praksisfeltet og fagfeltet videre. Dette krever sterke fagmiljøer og institusjoner med styrke til og ambisjoner om å løfte profesjonsfagene.

Meld. St. 13 (2011–2012) *Utdanning for velferd* legger stor vekt på behovet for sterkere fagmiljøer i velferdsutdanningene. Sammenslåing av institusjoner er viktig for å gjennomføre dette.

3.5.1 Lærerutdanning

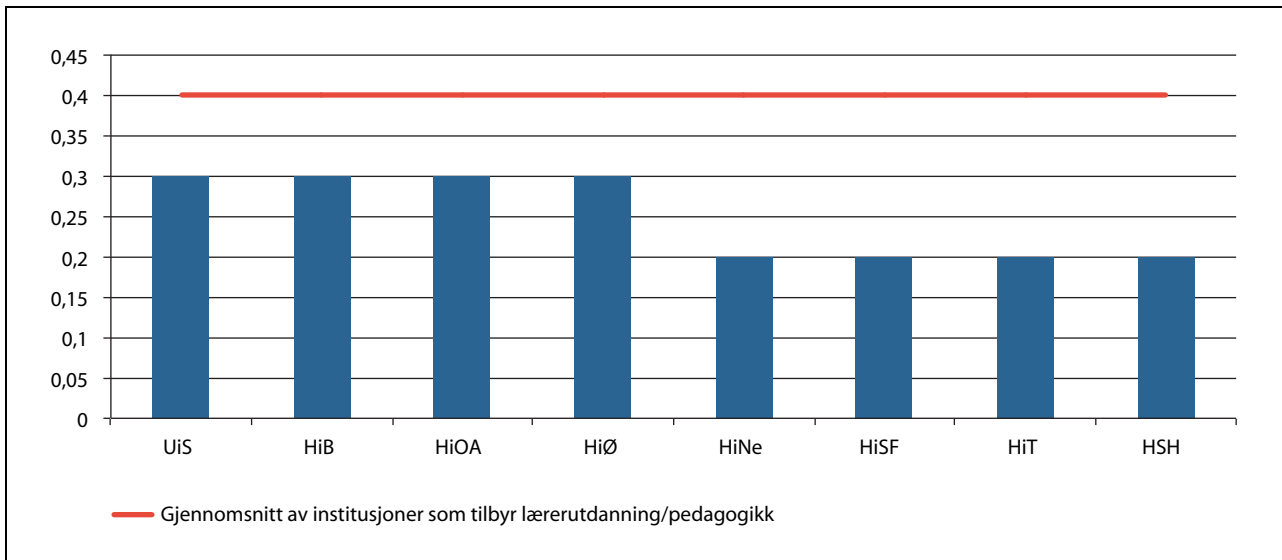
En godt utdannet befolkning er nødvendig for å håndtere fremtidens utfordringer. Det er lærerne som forbereder nye generasjoner på å møte fremtiden. En lærerutdanning av høy kvalitet er essensielt for å bevare og utvikle kunnskapssamfunnet.

I dag tilbys lærerutdanning av 19 universiteter og statlige høyskoler på en lang rekke studiesteder. Det er store forskjeller i størrelsen på fagmiljøene. Antall uteksaminerte kandidater varierer fra Høgskolen i Nesna med under 30 kandidater i 2014 til Høgskolen i Oslo og Akershus og Høgsko-



Figur 3.12 Institusjoner med mindre enn 50 prosent førstestillinger i fagpersonalet. Lærerutdanning og pedagogikk 2014

Kilde: NSD/DBH



Figur 3.13 Institusjoner med lavt antall publiseringspoeng per faglig ansatt i lærerutdanning og pedagogikk 2013

Kilde: NSD/DBH

len i Sør-Trøndelag som hadde over 200 i fjor. Antall faglig årsverk varierer fra 62 ved Høgskolen i Nesna til 279 ved Høgskolen i Oslo og Akershus.²³

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. Jf. kapittel 4.2 vil kravene for opprettelse av masteprogrammer 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. Figur 3.12 viser at flere institusjoner per i dag ikke oppfyller kravene for å gi den nye utdanningen. NOKUT er bekymret for fagpersonalets kompetanse i grunnskolelærerutdanningene. Regjeringen har satt ned et utvalg for å utvikle et nytt forslag til rammeplan for den femårige grunnskolelærerutdanningen.

Innføringen av mastergrad kan innebære at ikke alle de institusjonene som tilbyr lærerutdanning i dag, vil kunne fortsette med det. 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 mange av institusjonene har færre enn én kvalifisert søker per studieplass. Ifølge NOKUTs studiebarometer er lærerstudenten-

ter blant dem som jobber minst med studiet sammenlignet med studenter på andre fag. Studiebarometeret viser videre at studenter ved lærerutdanningene jevnt over er mindre fornøyd med utdanningen enn gjennomsnittet.

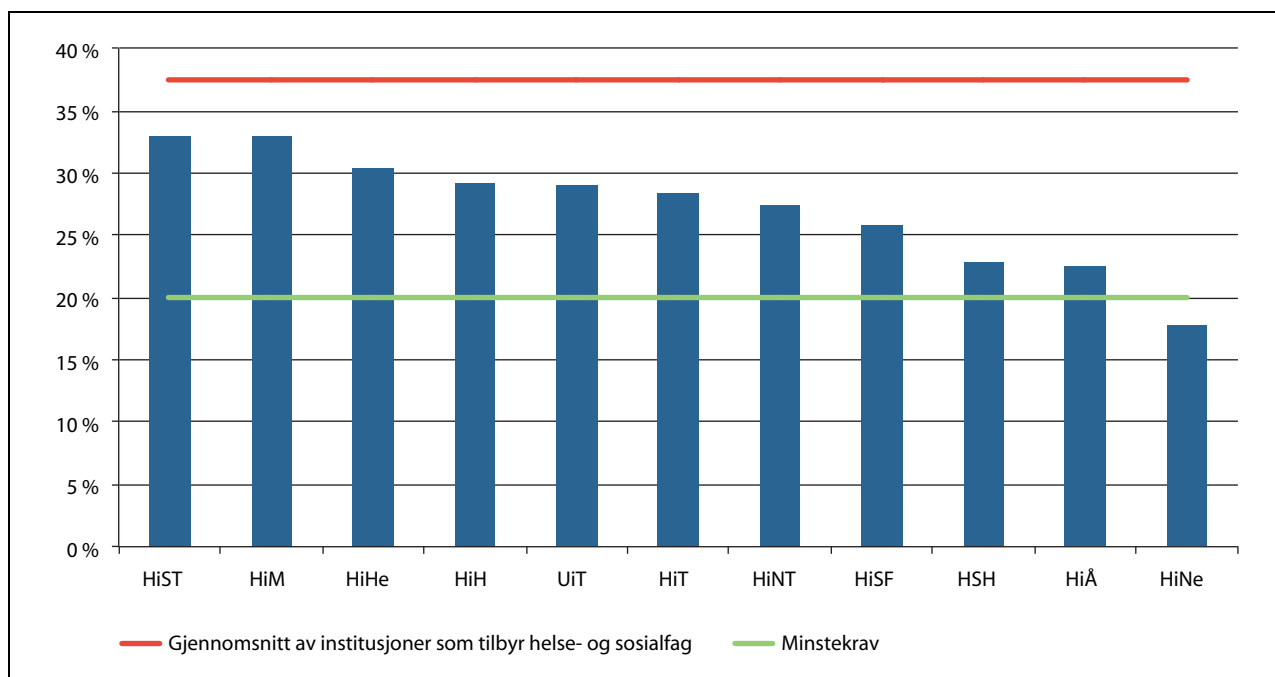
I 2003–04 ble norsk pedagogisk forskning evaluert. Evalueringen viste at kvaliteten på norsk pedagogisk forskning og forutsetningene for å drive kvalifisert forskning var svært varierende.²⁴ Siden den gang har to forskerskoler for utdanningsforskning blitt etablert (NATED – National Graduate School in Education og NAFOL – Nasjonal forskerskole for lærerutdanning). Det er opprettet flere forskergrupper, og Forskningsrådet har hatt flere programmer for utdanningsforskning. Likevel er flere av lærerutdanningsmiljøene fremdeles små og sårbare. De har for få ansatte til å kunne etablere slagkraftige forskergrupper, og de har begrenset mulighet til å bringe fagfeltet fremover.

Det er generelt lav forskningsaktivitet og publisering i de pedagogiske fagene. Den beste høyskolen hadde 1,1 publiseringspoeng per faglige stilling i 2013, mens høyskolene i Telemark, Sogn og Fjordane, Stord-Haugesund og Nesna hadde svært lav publisering, med 0,2 publiseringspoeng per faglige stilling i 2013, se figur 3.13.

NOKUT evaluerte allmennlærerutdanningen i 2006. Selv om lærerutdanningen er forandret siden den gang, er evalueringspanelets betraktin-

²³ Tallene fra HiOA inkluderer også ansatte ved barnehagelærerutdanningen og yrkesfaglærerutdanningen.

²⁴ Norsk pedagogisk forskning, Norges forskningsråd 2004



Figur 3.14 Institusjoner med lav andel førstestillinger i fagpersonalet. Helse- og sosialfag 2014

Kilde: NSD/DBH

ger når det gjelder tilbudsstrukturen fremdeles interessante:²⁵

Den relativt liberale etableringspolitikken de senere årene har ført til allmennlærerutdanning i nye institusjoner, og etablerte lærerutdanningsinstitusjoner ekspanderer inn i nye områder med satellittprogram. Dette kan være ønskelig i et distriktspolitisk perspektiv, men evalueringspanelet er kritisk til at lærerutdanningsmiljøene kan bli for små og faglig tynne.

Med de klare tendensene man ser for hvor studentmassen søker seg, er evalueringspanelet skeptisk til å opprettholde en tilnærmet lik allmennlærerutdanning ved 20 institusjoner.

Følgegruppen for grunnskolelærerutdanningen, som følger innføringen av de nye grunnskolelærerutdanningene, fremhever at større faglig konsentrasjon på de enkelte institusjonene og mer faglig arbeidsdeling mellom institusjonene er nødvendig. Dette vil sikre robuste fagmiljøer og at studentmiljøene får tilstrekkelig bredde.²⁶

²⁵ NOKUT 2006

²⁶ Følgegruppen for lærerutdanningsreformen, 2014

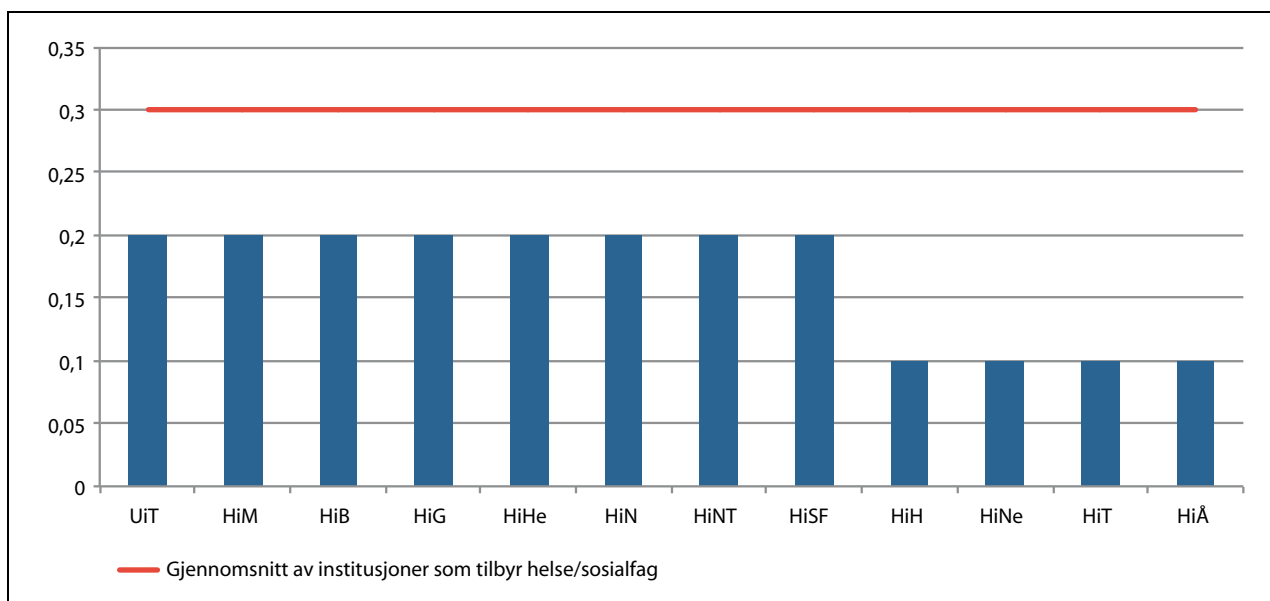
3.5.2 Sykepleierutdanning

Sammen med de andre helsepersonellgruppene er sykepleierne en av de yrkesgruppene det vil bli størst etterspørsel etter som følge av de demografiske endringene i befolkningen.²⁷ Det vil imidlertid ikke være mulig å dekke fremtidens etterspørsel etter helsepersonell dersom organiseringen av tjenestene fortsetter på samme måte som i dag. Forskning, innovasjon og utvikling i helsefagene er avgjørende for å håndtere utfordringene som kommer.

Sykepleierutdanning tilbys 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. Antall faglige årsverk varierer fra 368 ved Høgskolen i Oslo og Akershus til under ti ved Høgskolen i Nesna.

Mange av de minste studiestedene har store rekrutteringsproblemer til sykepleierutdanningen. Høgskolene i Harstad, Nesna og Molde har for eksempel under én kvalifisert førstevalgssøker per utlyste studie plass. I tillegg har studentene som starter utdanningen på en del institusjoner dårlige karakterer fra videregående skole.

²⁷ Gjefsen *et al.* 2014



Figur 3.15 Institusjoner med lavt antall publiseringspoeng per faglig ansatt i helse- og sosialfag 2013

Kilde: NSD/DBH

Det er relativt store forskjeller mellom institusjoner med hensyn til søkning, opptaksgrunnlag, antall studenter per ansatt, strykprosent, karakterer og frafall.²⁸ Bak disse forskjellene kan det skjule seg kvalitetsforskjeller og forskjeller i de kravene som stilles til studentene, med det resultat at studentene fra de ulike lærestedene kommer ut med ulikt grunnlag for yrkesutøvelsen.

Den formelle kompetansen i fagmiljøet er den laveste blant helse- og sosial-, lærer og ingeniørfagene, med et gjennomsnitt på 37,4 prosent av personalet med førstestillingskompetanse. Det er imidlertid stor variasjonen mellom institusjonene. Andelen med førstestillingskompetanse varierer fra over 52 prosent ved Universitetet i Agder til under 18 prosent ved Høgskolen i Nesna. Selv om mange institusjoner har lav andel førstestillingskompetanse i fagpersonalet på helse- og sosialfag, er det bare én institusjon som ikke tilfredsstiller minstekravet på 20 prosent førstestillingskompetanse i fagpersonalet, jf. figur 3.14.

Det er også store forskjeller i hvor mye som publiseres ved de ulike institusjonene. jf. figur 3.15. Samlet sett har enhetene i helse- og sosialfag lavere publisering per faglige stilling enn ingeniør- og lærerfagene. Helse- og sosialfagenehetene ved høyskolene i Harstad, Nesna, Telemark og Ålesund har alle 0,1 publiseringspoeng per ansatt i 2013, og i tillegg har de et lavt samlet publiseringsvolum med under ti publiseringspoeng.

Forskningen innenfor biologi, medisin og helsefag ble evaluert i 2011 av et ekspertpanel i regi av Forskningsrådet. Kun de største fagmiljøene ble inkludert i evalueringen av hensyn til personvern. Fagpersonalet påpekte følgende i sin oppsummering:²⁹

I en aldrende befolkning er det et sterkt behov for kunnskapsbasert informasjon for pleie i helse- og omsorgssektoren. Den nåværende norske forskningen på dette området kan, med noen få unntak, ikke forventes å gi slik informasjon. Dette er et ungt og umodent forskningsfelt. 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 framtiden.

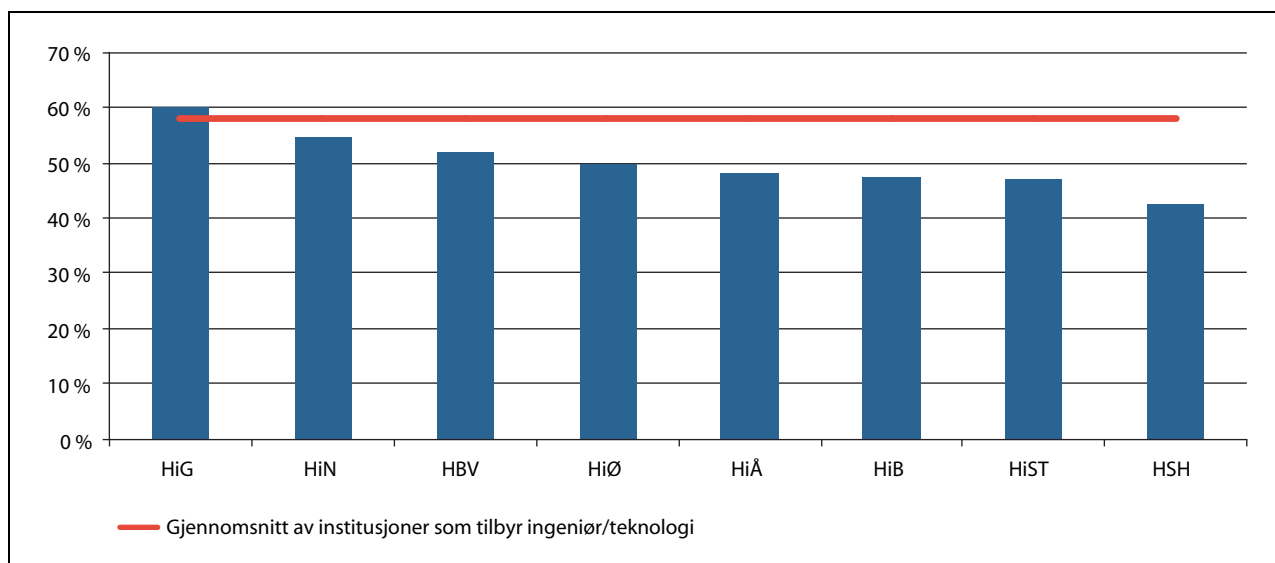
Det internasjonalt sammensatte evalueringspanelet påpeker at forskningen lider under en stor grad av fragmentering, til tross for at kun de største fagmiljøene ble evaluert:

The research [...] was fragmented, without a sufficiently clear focus and sometimes without appropriate methodological consideration, which resulted in superficial results.

Videre uttrykker panelet bekymring for forskningens påvirkning på undervisningskvaliteten. Kon-

²⁸ Kårstein *et al.* 2012

²⁹ Evaluation of Biology, Medicine and Health Research in Norway 2011



Figur 3.16 Institusjoner med lav andel førstestillinger i fagpersonalet på ingeniør og teknologi 2014

Kilde: NSD/DBH

klusjonene fra evalueringen er i tråd med tidligere undersøkelser av forskning ved de statlige høyskolene. En rapport fra 2006 viser at forskningsprosjektene innenfor helse- og sosialfagene også da var små og fragmenterte.³⁰

3.5.3 Ingeniørutdanning

God tilgang på ingeniører med oppdatert kompetanse over hele landet er avgjørende for opprettholdelse og utvikling av samfunnets fysiske infrastruktur, som veier, broer, vann, avløp, og for samfunnssikkerheten generelt.

Treårig ingeniørutdanning tilbys 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 lyses det ut omkring 100 bachelorgradsprogrammer i ingeniørfag gjennom Samordna opptak. Tidligere har det vært vanskelig å rekruttere ingeniørstudenter, men etter 2007 har det vært en sterk vekst i antall søkere. Et flertall av institusjonene har likevel færre enn én kvalifisert førstevalgssøker per studieplass gjennom Samordna opptak, men i tillegg søker et stort antall studenter gjennom lokalt opptak, blant annet gjennom den såkalte Y-veien. Aller lavest ligger studiene ved høyskolene i Telemark, Sogn og Fjordane, Narvik og Østfold med mellom 0,3 og 0,5 kvalifiserte førstevalgssøkere per studieplass.

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 og har 142 faglige årsverk ved ingeniør- og teknologienheten. På den andre siden av skalaen er Høgskolen i Sogn og Fjordane, som uteksaminerte 16 kandidater i 2013 og har 30 faglige årsverk ved ingeniør- og teknologienheten.

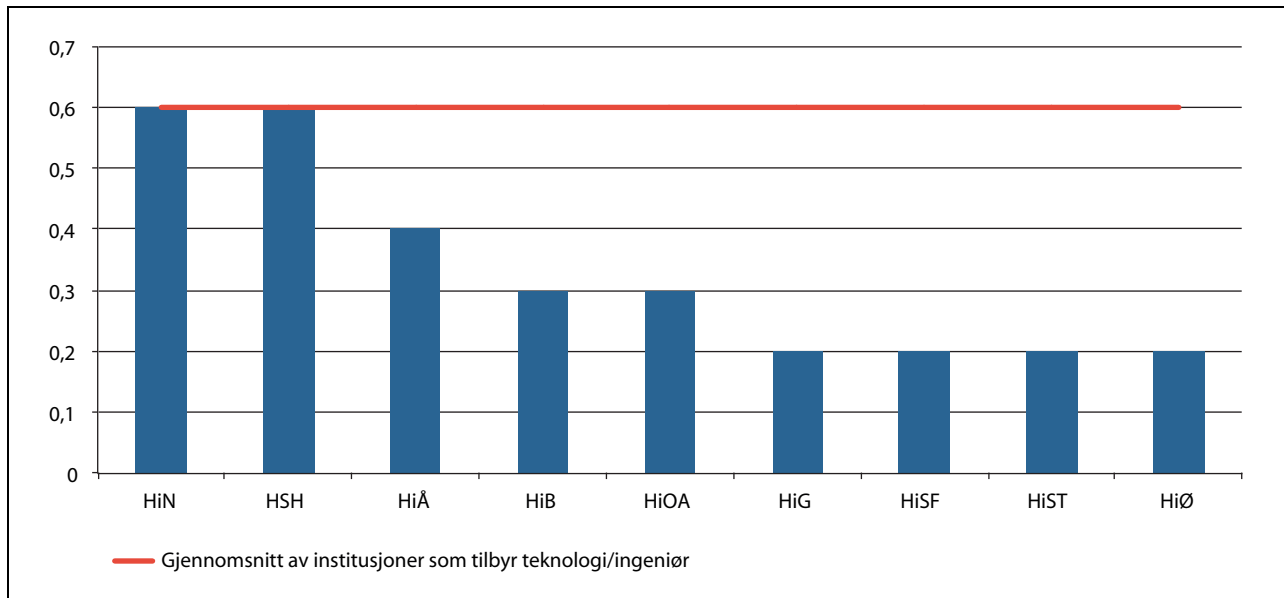
Ifølge NOKUTs studiebarometer er ingeniørstudenter jevnt over mindre fornøyd med utdanningen sin enn gjennomsnittet av studentene som har svart på undersøkelsen.

Ved ingeniør- og teknologienhetene har i gjennomsnitt 58 prosent av personalet førstestillingskompetanse, men det er stor variasjonen mellom institusjonene. Andelen førstestillingskompetanse varierer fra 86,7 prosent ved Universitetet i Stavanger til 42,6 prosent ved Høgskolen Stord/Haugesund. Figur 3.16 viser institusjoner som ligger relativt lavt på denne indikatoren.

Antall publiseringspoeng per faglig stilling kan si noe om forskningsintensiteten i fagmiljøene. Gjennomsnittlig antall publiseringspoeng per faglig ansatt i ingeniør- og teknologimiljøene er 0,6 poeng. Universitetet i Agder utmerker seg med 1,5 publiseringspoeng per ansatt mens flere institusjoner ligger langt under gjennomsnittet på denne indikatoren, jf. figur 3.17.

I NOKUTs evaluering av ingeniørutdanningen i Norge i 2008 pekte den sakkyndige komiteen på at det store antallet utdanningstilbud fører til at et begrenset antall studenter blir spredt på ulike programmer og studieretninger, noe som igjen med-

³⁰ Larsen *et al.* 2006



Figur 3.17 Institusjoner med lavt antall publiseringspoeng per faglig ansatt i ingeniør og teknologi 2013
Kilde: NSD/DBH

fører at det blir mange og små fagmiljøer.³¹ For å bøte på dette anbefaler komiteen:

Det bør foretas en nasjonal samordning av utdanningstilbudet innen ulike teknologiområder og ulike regioner. Oppbyggingen av forskningsmiljøer og mastergradsutdanninger bør også samordnes.

To eller flere institusjoner bør i størst mulig grad samarbeide om lærerressurser, administrative ressurser og utstyr, samt om benchmarking og til en viss grad kursutvikling.

3.5.4 Økonomisk-administrative utdanninger

I dag tilbys bachelorgradsutdanning i økonomi og administrasjon og ledelse av 21 statlige utdanningsinstitusjoner på en rekke studiesteder. Spesielt for dette fagområdet er at én aktør, den private vitenskapelige høyskolen Handelshøyskolen BI dominerer. I 2014 var omkring 40 prosent av bachelorgradskandidatene på dette fagområdet uteksaminert ved BI. Langt færre institusjoner tilbyr mastergrad på fagområdet. Det har vært god søkning til både bachelor- og mastergradsutdanningene på dette fagområdet de seneste årene.

Det er grunn til å anta at nettopp fagområdet popularitet er årsaken til at studietilbud har blitt opprettet i et stort antall over hele landet, uten at det nødvendigvis står et solid fagmiljø bak hvert tilbud. Da forskningen i økonomifaget ble evaluert i

2007, uttrykte det internasjonale fagpanelet en bekymring for størrelsen på noen av miljøene:³²

A particular concern is that some units are on the low side of critical mass, and that research efforts accordingly are spread too thinly at the cost of quality.

I motsetning til de tre andre profesjonsfagene nevnt over, ser det ut til at markedet begynner å bli dekket når det gjelder kandidater med økonomisk-administrativ utdanning. I NIFUs kandidattundersøkelse for 2013 fant de små endringer i arbeidsmarkedstilpasning for nyutdannede mastergradskandidater de siste årene, men viser at det er en økning i arbeidsledigheten blant mastergradskandidater med økonomisk-administrativ utdanning.³³

Videre fremskriver SSB et overskudd av utdannede med kort og lang høyere utdanning i økonomiske og administrative fag på drøye 60 000 personer frem mot 2025.³⁴

Dersom de utdanningssøkende i årene som kommer blir påvirket av utviklingen i arbeidsmarkedet, vil de økonomisk-administrative utdanningene måtte regne med rekrutteringssvikt, og en konsolidering og nedbygging av utdanningstilbud vil være fornuftig.

³² Forskningsrådets fagevalueringer: forskningsradet.no

³³ Wiers-Jenssen *et al.* 2014

³⁴ Gjefsen *et al.* 2014

³¹ NOKUT 2008

4 Fremtidens universitets- og høyskolesektor

I fremtiden skal Norge ha færre og sterkere institusjoner, men samlet sett like stort mangfold. Mange institusjoner har identifisert sine fusjonspartnere, mens for andre vil det være en prosess fremover basert på utvalgte kvalitetskriterier. Enkelte av dagens institusjoner kan fortsette som selvstendige institusjoner. Det vil bli vanskeligere å oppnå akkreditering som vitenskapelig høyskole og universitet, og kravene for å opprette utdanningsprogrammer på master- og doktorgradsnivå skjerpes.

4.1 Tiltak for økt kvalitet

Regjeringen mener at universitets- og høyskolesektoren vil være bedre rustet til å møte utfordringene beskrevet over, dersom de faglige og økonomiske ressursene konsolideres gjennom sammenslåing av institusjoner. Regjeringens utgangspunkt er ikke at større nødvendigvis er bedre, men at det er viktig å ha institusjoner hvor fagmiljøene er over en kritisk minstestørrelse. Dette er pekt på i en rekke fagevalueringer de senere årene. Det er derfor lite ansvarlig å unnlate å gripe fatt i strukturproblemer i norsk høyere utdanning og forskning. Flere institusjoner har for små og sårbare fagmiljøer til at de har mulighet til å sikre høy kvalitet i dag eller i fremtiden. For å løse de store samfunnsutfordringene kreves økt tverrfaglighet. Sammenslåing til større institusjoner med mer solide fagmiljøer vil fremme tverrfaglig samarbeid og gjøre det lettere å satse på prioriterte områder og verdensledende fagmiljøer.

Styret for en sammenslått institusjon skal bygge videre på institusjoner med tradisjoner og historie, styrker og svakheter, utfordringer og muligheter. Etter sammenslåing må styret utvikle institusjonen på grunnlag av de samlede ressursene og fagmiljøene. Det må utarbeide en strategi for at målet om bedre kvalitet kan realiseres og sørge for at tiltak iverksettes. Styret har ansvar for å vurdere hvordan små og fragmenterte fagmiljøer kan organiseres på en måte som gir grunnlag for bedre kvalitet. De samlede ressursene kan gi grunnlag for prioriteringer og satsninger, og styret må også ta ansvar for å vurdere hva

som kan nedprioriteres der andre institusjoner har bedre forutsetninger for å videreutvikle fagområder.

Institusjoner som blir slått sammen kan ha opprettet overlappende utdanningstilbud og fagmiljøer for å tiltrekke seg studenter og forskningsressurser i konkurranse med hverandre. Etter sammenslåing har styret bedre forutsetninger for å vurdere studentenes og samfunnets behov mer helhetlig, og for å konsolidere miljøer som tidligere har vært små eller vært i uhensiktsmessig konkurranse om ressursene.

Styret og ledelsen må sørge for at virksomheten organiseres slik at de ansatte finner sammen. På mange områder vil det være viktig med samarbeid mellom ansatte ved samme institusjon, og mellom institusjoner. Dette forutsetter god utdannings- og forskningsledelse, som også er forutsetninger for å konsolidere og utvikle fagmiljøer og bedre kvaliteten.

Regjeringen ønsker primært sammenslåinger som er forankret i institusjonenes egne vurderinger og forslag. Regjeringen har tillit til argumentene fra institusjoner som foreslår endringer, og at institusjonenes styre har fremmet forslag basert på faglige og strategiske vurderinger. Kunnskapsdepartementet har fått forslag om sammenslåinger som er i tråd med målene om høyere kvalitet. Departementet vil fortsette prosessen og dialogen med universiteter og høyskoler for å få til flere sammenslåinger som bidrar til å heve kvaliteten i utdanningene og forskningen.

Det er regjeringens ansvar å sørge for en hensiktsmessig struktur i universitets- og høyskolesektoren ut fra nasjonale ambisjoner og behov. Departementet vil ha dialog med de institusjonene som ut fra kvalitetsvurderinger bør slås sammen med andre, og med de institusjonene som departementet ser det formålstjenlig at de slås sammen med.

Sammenslåingsprosesser er krevende, og de tar tid å gjennomføre. Det kan også ta tid før resultatene blir synlige. I tillegg til å finne løsninger på en rekke praktiske forhold, har de nye institusjonene et betydelig ansvar for å arbeide med kvalitetsutvikling og konsolidering av den faglige

Boks 4.1 Studiested Alta etter fusjon

Etter at Universitetet i Tromsø og Høgskolen i Finnmark fusjonerte 1. august 2013 har det vært en positiv utvikling på flere områder ved studiestedene i Finnmark. Fagtilbudet i Finnmark har blitt styrket, studenttilstrømningen har økt, og ved Finnmarksfakultetet, Alta har det skjedd en betydelig økning av den formelle kompetansen i fagstaben.

Flere nye studietilbud er tilgjengelig for studentene i Finnmark:

- bachelorgradsutdanning i ingeniør i arktiske anlegg
- mastergradsutdanning i lærerutdanning 1.-7. trinn. 20 studenter er i gang på første året.
- mastergradsutdanning i spesialpedagogikk
- mastergradsutdanning i økonomi og administrasjon (siv.øk.)
- mastergradsutdanning i idrettsvitenskap
- mastergradsutdanning i sosialt arbeid tilbys fra høsten 2015

Søkningen til campus i Finnmark har økt:

- Mellom 2013 og 2014 var det en dobling i antall førstevalgssøkere til studier i Finnmark
- Høsten 2014 hadde omkring 800 studenter et studium i Finnmark som sitt førstevalg i Sam-

ordna opptak. Ett år tidligere var det bare 400 som hadde Finnmark som førstevalg (noe av økningen skyldes årlige fluktuasjoner i tilbud).

Høyere formell kompetanse ved Finnmarksfakultetet, Alta:

- Finnmarksfakultetet, Alta er en av flere enheter ved tidligere Høgskolen i Finnmark
- Høgskolen i Finnmark hadde tidligere problemer med å rekruttere fagpersonale med doktorgrad.
- Etter fusjonen har Finnmarksfakultetet, Alta lyst ut sju ledige stillinger som førsteamanuensis. Det var godt tilfang av søkere, og alle stillinger ble besatt av søkere med doktorgrad.
- Dette har ført til en betydelig forbedring av formell kompetanse ved de tre instituttene reiseliv, idrett, sosialfag.

Barnevern og sosialfag har tidligere har hatt vanskeligheter med å tilfredsstille kravet om 20 prosent førstestillingskompetanse. Nå ligger andelen ansatte med førstestillingskompetanse på over 40 prosent.

virksomheten. Det er derfor viktig at styret og ledelsen vier prosessene nok tid og oppmerksomhet. Også departementet vil legge stor vekt på å følge opp den enkelte sammenslåingsprosess.

Som flere av institusjonene påpeker i innspillene til stortingsmeldingen, vil sammenslåingsprosesser ha overgangskostnader. Økonomisk fleksibilitet og tilstrekkelig tilgang på ressurser er viktig i en reorganiseringsprosess, spesielt de første årene. Midlene til samarbeid, arbeidsdeling, konsentrasjon og sammenslåing (SAKS) vil derfor gå til omstillingskostnader i forbindelse med sammenslåinger.

I sine innspill til stortingsmeldingen drøfter flere institusjoner ulike begrunnelser for sammenslåinger. Noen mener at sammenslåing basert på faglig likhet er mest hensiktsmessig, mens andre argumenterer med faglig komplementaritet. Geografisk nærhet er også et argument som brukes. Det kan være ulike begrunnelser for de ulike sam-

menslåingene. Det viktigste er å finne løsninger som ivaretar strukturreformens formål, nemlig økt kvalitet og faglig bærekraft. Dermed spiller både geografi, faglig likhet og faglig komplementaritet inn. Av disse er det konsolidering av miljøer med faglig likhet som mest direkte gir økt robusthet. Faglig komplementaritet kan bidra til nyutvikling, og til at fagmiljøer evner å møte utfordringer som hvert fagmiljø ikke har forutsetninger for å håndtere på egenhånd.¹

Sammenslåingene som regjeringen vil gjennomføre, gjelder institusjoner, ikke studiesteder. Universitets- og høyskoleloven slår fast at styret for en institusjon har ansvar for å legge strategien, fastsette organiseringen og disponere ressursene. Departementet legger vekt på tempo og fremdrift i strukturprosessen, fordi sammenslåinger binder ressurser og oppmerksomhet, og erfarings-

¹ Milgrom *et al.* 1995

Boks 4.2 Prosess for arbeidet med stortingsmeldingen

Arbeidet med stortingsmeldingen har vært en åpen og inkluderende prosess. Dialog med og innspill fra institusjonene og andre aktører har blitt tillagt betydelig vekt. Ulike løsninger har vært diskutert med institusjonene, basert på prosesser som er forankret ved institusjonene og deres opplevelse av utfordringer og muligheter.

Institusjonene ble orientert om arbeidet med stortingsmeldingen i januar 2014. I mai samme år presenterte departementet en analyse av utfordringene i sektoren, basert på *Tilstandsrapporten for høyere utdanning 2014*. Med utgangspunkt i analysen fikk universitetene og de statlige høyskolene i oppgave å vurdere sin plass i en fremtidig universitets- og høyskolesektor med færre institusjoner, der målet var å heve kvaliteten og styrke fagmiljøene i høyere utdanning og forskning. Dette ble skriftliggjort og utdypet i brev 26. mai 2014, se vedlegg. I brevet ble det stilt en rekke spørsmål som institusjonene ble bedt om å ta med i betraktningen, når fremtidig strategisk posisjon skulle vurderes.

Brevet gikk i kopi til private høyere utdanningsinstitusjoner med en oppfordring om å vurdere behovet for strukturelle endringer også i denne delen av sektoren.

Kunnskapsdepartementet inviterte de statlige institusjonene til dialogmøter i september 2014. Møtene var en arena der institusjonene kunne diskutere sine foreløpige innspill med kunnskapsministeren, før endelige innspill ble sendt til departementet. Mange institusjoner har ønsket ekstra møter med departementet. Flere har også videreutviklet og revidert sine innspill underveis i prosessen. Dialogen med institusjonene har vært viktige i arbeidet med stortingsmeldingen.

I tillegg til møter med alle universitetene og statlige høyskolene er det også avholdt møter med andre interessenter, som for eksempel studentorganisasjoner, private høyskoler, interesseorganisasjoner, arbeidslivsaktører osv. Mange har sendt inn skriftlige innspill. Innspillene fra universiteter, høyskoler og andre interessenter er publisert på www.regjeringen.no.

messig oppleves som en belastning av mange. Samtidig er det viktig å ha tid nok til gode prosesser som forbereder for gjennomføring.

Departementet vil følge opp resultatene av sammenslåingene gjennom en forskningsbasert evaluering.

I tillegg til å gjennomføre strukturendringer i universitets- og høyskolesektoren vil regjeringen stille strengere kvalitetskrav til utdanningsprogrammene gjennom økte krav til fagmiljøene ved etablering av nye master- og doktorgradsprogrammer. Regjeringen vil også skjerpe kriteriene for akkreditering som vitenskapelig høyskole og universitet.

4.2 Kvalitetskriterier for strukturelle endringer

I arbeidet med strukturmeldingen har departementet vurdert institusjonenes resultater på en rekke indikatorer, jf. kapittel 3. Resultatene danner grunnlag for å vurdere institusjonenes kvalitet og styrke, og dermed om en institusjon kan fortsette som selvstendig institusjon. Indikatorerne som er benyttet er ikke nye, men er de som er tilgjengelige gjen-

nom Database for statistikk om høgre utdanning (DBH) og Studiebarometeret. Indikatorerne brukes også i Kunnskapsdepartementets årlige *Tilstandsrapporten for høyere utdanning* og i styringsdialogen med universiteter og høyskoler. Slik sett er dette kjente indikatorer for sektoren. I denne sammenhengen har departementet valgt ut de indikatorene som har relevans for struktur.

For deler av sektoren foreligger det konkrete planer for strukturendringer. For andre vil departementet framover ha dialog om institusjonens framtidige plass i den nye strukturen. I denne dialogen vil kvalitetskriterier være et naturlig utgangspunkt for å vurdere hvilke institusjoner som bør slå seg sammen, sammen med ambisjonene for sektoren.

De utvalgte kriteriene er ikke ment å skulle gi en helhetlig vurdering av kvaliteten ved institusjonene, men er de faktorene Kunnskapsdepartementet anser som mest relevante for å vurdere om institusjonene har solide nok fagmiljøer. Det settes ikke minstekrav for hva som er god nok kvalitet for de ulike indikatorene, men de inngår i en samlet helhetlig vurdering. I denne vurderingen tas det hensyn til at institusjonene har ulike fagporteføljer og dermed ulike forutsetninger for

å skåre godt på flere av disse kriteriene. Vurderingene er i hovedsak basert på gjennomsnittet for institusjonen. Innenfor én og samme institusjon kan det være klare kvalitetsforskjeller mellom ulike fagmiljøer. Ved institusjoner som i gjennomsnitt skårer dårlig, vil det kunne være gode fagmiljøer og omvendt.

Kvalitetskriteriene for strukturelle endringer er:

- Årsverk i førstestillinger
- Søkning
- Gjennomføring
- Studentenes tidsbruk
- Publisering
- Eksterne forskningsinntekter
- Størrelse på doktorgradsutdanningene
- Internasjonal orientering
- Samspill og samarbeid

Årsverk i førstestillinger

Stillingsnivå er et uttrykk for formelt kompetansenivå blant fagpersonalet. Antall og andel årsverk i førstestillinger (førsteamanuensis, førstelektor, dosent og professor) er indikatorer på fagmiljøenes størrelse og kompetanse. Innføringen av mastergrad i lærerutdanningene innebærer at minst halvparten av fagpersonalet tilknyttet lærerutdanningen må ha førstestillingskompetanse.

Søkning

Søkertall sier noe om utdanningenes attraktivitet og studiestedenes grunnlag for robuste utdanningsmiljøer. I dag har flere institusjoner problemer med å rekruttere nok studenter til samme type studium, noe som taler for at fagene bør konsolideres og tilbys av færre institusjoner. For noen av institusjonene med lave søkertall, peker heller ikke den demografiske utviklingen i regionen i retning av økte søkertall.

Gjennomføring

Tall på studentenes gjennomføring og frafall er nyttige for å se hvorvidt institusjonene lykkes med å få studentene gjennom studiene. Gjennomføring er imidlertid ingen entydig indikator for kvalitet, i og med at institusjonene kan ha ulike krav til hva studentene må kunne for å bestå. Ulike gjennomføringstall vurderes både for bachelor- og mastergradsutdanningene, og ved vurderingen tas det hensyn til at institusjonene har ulik karaktersettingspraksis.²

Studentenes tidsbruk

Forskning viser at krav til studentene og studentenes tidsbruk er blant faktorene som best forutsier studentenes læring. Studentenes tidsbruk er derfor en indikator som sier noe om utdanningskvaliteten.

Publisering

En av de vanligste indikatorene for forskningskvalitet er vitenskapelig publisering. Antall vitenskapelige publikasjoner er et uttrykk for omfanget av den vitenskapelige virksomheten. Databasen CRISStin gir en komplett oversikt over den vitenskapelige publiseringen (ikke bare artikler i tidsskrifter). Her vurderes totalt antall publiseringspoeng ved institusjonene og i de ulike fagmiljøene, publiseringspoeng per faglig stilling og om det publiseres i internasjonale kanaler.

Eksterne forskningsinntekter

Bevilgninger fra Forskningsrådet og EU viser i hvilken grad fagmiljøene når opp i konkurransen om forskningsmidler og er således en sentral indikator på kvalitet. Det gjelder særlig for gjennomslag i konkurranser hvor tildelingen utelukkende baseres på kvalitetsvurderinger, som for eksempel Fri prosjektstøtte og Sentre for fremragende forskning i Forskningsrådet og ERC-stipend i EU. Konkurransbaserte tildelinger av forskningsmidler er mer fremoverskuende enn bibliometriske studier ved at det er potensialet som skal vektlegges. Samtidig er det også her bakoverskuende elementer gjennom vurdering av søkerens CV og publikasjonslister. Ikke minst kommer dette til uttrykk i vurdering av «gjennomførbarhet». Det er et mål for regjeringen at norske universiteter og høyskoler skal hevde seg i konkurransen om midler fra Horisont 2020. For å nå målet må alle institusjoner ha sterke fagmiljøer som kan nå opp i konkurransen.

Størrelse på doktorgradsutdanningene

Det er viktig for kvaliteten på doktorgradsutdanningene at de er av en viss størrelse og er forankret i solide fagmiljøer. Både antall doktorgradstudenter og antall avlagte doktorgrader innenfor de ulike doktorgradsprogrammene tas med i vurderingene.

² Jf. Strøm et al. (2013)

Internasjonal orientering

For at norsk høyere utdanning og forskning skal kunne utvikle seg, må universiteter og høyskoler være aktive deltakere i det internasjonale kunnskapssamfunnet. Aktuelle indikatorer for internasjonal orientering er internasjonalt samarbeid i form av felles forskningsprosjekter og sampubliseringer, felles utdanningsprogrammer og studentutveksling.

Samspill med samfunnet

Samarbeid mellom universiteter og høyskoler og arbeids- og næringsliv er avgjørende for å utdanne gode kandidater og oppnå forskningsresultater som skal bidra til økt innovasjon og omstillingsevne. Indikatorer er bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet (BOA) og antall kommersialiseringer, som viser institusjonenes samhandling med og relevans for aktører i samfunnet, og omfang av etter- og videreutdanning.

Andre relevante forhold

Kriteriene over er de Kunnskapsdepartementet anser som mest relevante ved vurdering av sammenslåing av institusjoner. For alle disse kriteriene finnes det kvantitative indikatorer. Det finnes også andre kilder og forhold som kan være relevante for å vurdere kvaliteten ved universiteter og høyskoler, slik som evalueringer fra Forskningsrådet og Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT), arbeidsgiveres vurdering av de ferdig utdannede kandidatene, studentenes vurdering av utdanningene, institusjonenes kvalitetsarbeid, lærestedenes forventninger til studentene, institusjonenes innovasjonskraft med mer. Disse forholdene tas også med i vurderingene som gjøres. Det er viktig med en samlet skjønnsmessig vurdering for å kunne fange opp andre sider ved kvalitet.

Som det framgår i kapittel 3, skårer noen institusjoner gjennomgående lavt på de utvalgte kriteriene, og departementet vurderer at disse institusjonene er for svake til å fortsette som selvstendige institusjoner. Konsekvensene av dette drøftes nærmere under punkt 4.5.

4.3 Økte krav til etablering av master- og doktorgradsprogrammer

Kvaliteten på master- og doktorgradsutdanningene avhenger av at utdanningene har base i

solide fagmiljøer med aktiv forsknings- og utviklingsproduksjon og en bredde i kompetansen, samt at de har tilstrekkelig antall faglig ansatte og studenter. Ved utdanninger av høy kvalitet er det god sammenheng mellom utdanning og forsknings- og utviklingsarbeid. Utdanningene er basert på oppdatert forskning, og de som underviser bruker erfaringer fra forsknings- og utviklingsarbeid til å lære studentene vitenskapelig metode. Kompetansen i fagmiljøet bør speile bredden av fag studentene skal undervises i.

Det har lenge vært bekymring for etableringen av faglig smale master- og doktorgradsprogrammer, og om fagmiljøene som tilbyr utdanningene har tilstrekkelig forskningstyngde og kvalitet. Blant andre uttrykte Stjernøutvalget uro for framveksten av mange små og smale doktorgradsutdanninger.³ Det har også blitt stilt spørsmål om opprettelse av mange master- og doktorgradsprogrammer har tatt ressurser og oppmerksomhet fra bachelorgradsutdanningene ved institusjonene.

Høyere gradsutdanning må springe ut av fagmiljøer som allerede er faglig sterke, slik at studentene får utdanning av høy kvalitet. Erfaringene fra det europeiske arbeidet med kvalitetsutvikling og standardisering av doktorgradsutdanning tilsier at samling av ressurser og plassering av utdanninger i forskningssterke miljøer er viktig for kvaliteten på doktorgradsutdanningene.⁴ Størrelse og faglig bredde er sentralt.

Master- og doktorgradsprogrammer bør ha større bredde og forankres i vesentlig sterkere fagmiljøer enn det som har vært godkjent på grunnlag av dagens regler. Regjeringen vil derfor sette i gang en prosess for å skjerpe kravene for opprettelse av master- og doktorgradsprogrammer. Arbeidet vil skje i samråd med NOKUT og Forskningsrådet. For nye programmer vil kravene gjelde fra fastsettelse. Det legges opp til en overgangsperiode for eksisterende programmer, slik at institusjonene får tid til å gjennomgå porteføljen og sikre at eksisterende programmer oppfyller nye krav. Etter overgangsperioden skal alle master- og doktorgradsprogrammene oppfylle de nye kravene.

I etterkant av overgangsperioden vil departementet vurdere om institusjoner som tilbyr fire mastergradsutdanninger kan få mulighet til selv å akkreditere nye mastergradsutdanninger.

³ NOU 2008: 3

⁴ Referert i Thune *et al.* 2012; European University Association 2010; Louis *et al.* 2007; Delamont *et al.* 1997

4.4 Institusjonskategorier og faglige fullmakter

I dag er de statlige institusjonene kategorisert som høyskoler, vitenskapelige høyskoler og universiteter. Institusjonskategoriene innebærer ulike faglige fullmakter til å opprette og nedlegge fag på bachelor-, master- og doktorgradsnivå. Ulike faglige fullmakter er det eneste formelle skillet mellom de ulike institusjonskategoriene. Med de store prosessene for økt kvalitet i høyere utdanning og forskning som regjeringen har satt i gang, er det et langsiktig mål at alle universiteter og høyskoler skal være så faglig sterke at de kan ha alle faglige fullmakter.

Siden Kvalitetsreformen i 2003 har det vært mulig for høyere utdanningsinstitusjoner å søke om endring av institusjonskategori etter gitte kriterier. I siste tiårsperiode har en rekke institusjoner endret institusjonskategori, både til vitenskapelig høyskole og til universitet. Endringene har ført til færre høyskoler, og antall universiteter er doblet fra fire til åtte.

I Sundvoldenerklæringen ble muligheten til å endre institusjonskategori frosset inntil videre. Regjeringen vil gjeninnføre muligheten til å endre institusjonskategori, men vil stramme inn kravene for akkreditering som vitenskapelig høyskole og universitet. Regjeringen vil videreføre dagens system med ulike faglige fullmakter til de ulike institusjonskategoriene. Det blir ingen endringer i kriteriene for akkreditering som høyskole.

4.4.1 Dagens system for institusjonsakkreditering

I 2003 ble det mulig for institusjoner som tilbyr høyere utdanning å søke om akkreditering til en annen institusjonskategori og få utvidete fullmakter. For å kunne søke om godkjenning som vitenskapelig høyskole må institusjonen ha en stabil doktorgradsutdanning og rett til å tildele doktorgrad alene, eller ha akkreditering for tilsvarende stipendprogram for kunstnerisk utviklingsarbeid. For å søke godkjenning som universitet etter dagens regelverk må institusjonen ha en stabil doktorgradsutdanning og rett til å tildele doktorgrad alene på minst fire fagområder. To av doktorgradsprogrammene skal være sentrale for regionale virksomheters verdiskapning, samtidig som fagområdene har nasjonal betydning. Kravet om fire doktorgrader ble vedtatt av Stortinget ved behandlingen av Kvalitetsreformen, jf. St.meld. nr. 27 (2000–2001) *Gjør din plikt – krev din rett*. I søknad om akkreditering av doktorgradsprogram til

NOKUT må institusjonene i dag sannsynliggjøre at de kan oppnå 15 doktorgradsstudenter på programmet og beholde dette som stabil minimumsstørrelse. For at institusjonene skal kunne få universitetsakkreditering skal kandidatene ved minst to av doktorgradsutdanningene ha rimelig progresjon og disputere innen rimelig tid.

NOKUT har ansvar for å gi Kunnskapsdepartementet den faglige anbefalingen om hvorvidt en institusjon skal kunne akkrediteres som universitet, vitenskapelig høyskole eller høyskole. NOKUT fastsetter kriterier for akkreditering i egen forskrift basert på departementets forskrift. Kunnskapsdepartementet kan ikke overprøve NOKUTs faglige vurdering, men kan foreta politiske vurderinger når NOKUT har gitt en positiv anbefaling. Departementet har til nå ikke benyttet seg av muligheten til å gjøre politiske vurderinger av universitetssøknader. Det er Kongen i statsråd som fatter endelig beslutning om institusjonsakkreditering.

4.4.2 Nye krav til institusjonsakkreditering

Muligheten for å endre institusjonskategori har stimulert til kvalitetsutvikling blant institusjoner som ønsker å endre kategori, og derigjennom kompetanseheving blant personalet og mer forsknings- og utviklingsarbeid. De tre tidligere høyskolene i Agder, Bodø og Stavanger, som har fått universitetsstatus etter gjeldende regelverk, har hatt en god faglig utvikling i perioden 2004–13. Mye av den positive utviklingen frem mot godkjenningen som universitet har trolig vært motivert av nettopp universitetsambisjonene. På mange områder har fremgangen fortsatt etter universitetsakkrediteringen. Samtidig er det fortsatt stor avstand til resultatene til de eldre universitetene i Bergen, Oslo, Tromsø og Trondheim. Det har naturlige forklaringer, som ulikt ressursgrunnlag, at de skal være en *ny type* universitet og at de fortsatt er relativt nye. De nye universitetene har relativt tydelige profiler, forankret i regional rolle.

Endringene de siste 20 årene har gradvis bidratt til at den tidligere klare arbeidsdelingen mellom universiteter på den ene siden og høyskoler på den andre, har blitt mer og mer utydelig. Flere av de store høyskolene har også hatt en positiv utvikling den siste tiårsperioden og skiller seg ikke i dag nevneverdig fra de nye universitetene. Trolig vil snart store høyskoler være på tilsvarende faglig nivå som de nye universitetene når det gjelder publisering og faglig kompetanse. Flere av disse høyskolene har også hatt et uttalt ønske om universitetsakkreditering.

Innspill fra institusjonene til stortingsmeldingen viser at muligheten for å endre institusjonskategori er en viktig motivasjonsfaktor for kvalitetsutviklingen ved institusjonene. For enkelte av institusjonene er muligheten for å endre institusjonskategori dessuten sentral i vurderingene av aktuelle sammenslåingsalternativer. Høgskolene som er nærmest å oppfylle kriteriene for å bli universitet, ønsker en profesjons- og arbeidslivsrettet profil, med praksisnær og anvendt forskning. Dette stemmer godt med utfordringer Norge står overfor med hensyn til helse, demografisk utvikling osv.

Regjeringen mener at muligheten til å søke om endret institusjonskategori, basert på faglige resultater, bidrar til utvikling og fornyelse i universitets- og høyskolesektoren og vil derfor fortsette med ordningen. Regjeringen vil imidlertid skjerpe kravene for akkreditering som vitenskapelig høyskole og universitet.

Vilkåret om at institusjonene må kunne tilby doktorgradsutdanning i fire fag alene for å kunne bli akkreditert som universitet, videreføres. For å sikre at doktorgradsstudentene inngår i et miljø med andre stipendiater foreslår regjeringen at institusjonene ved søknad om akkreditering som vitenskapelig høyskole eller universitet må dokumentere at de allerede oppfyller kravet om minimum 15 doktorgradsstudenter per program over tid. For å sikre at universiteter har stabil doktorgradsutdanning må det dokumenteres at minimum to av doktorgradsprogrammene ved institusjonen har en gjennomsnittlig uteksaminering av fem kandidater per år over en treårsperiode. Ved akkreditering som vitenskapelig høyskole må det dokumenteres at doktorgradsprogrammet uteksaminerer gjennomsnittlig minimum fem kandidater årlig i løpet av en treårsperiode.

Dette innebærer at doktorgradsprogrammene må ha vært tilbudt en tid før status som vitenskapelig høyskole eller universitet kan være aktuelt. Regjeringen vil også be om at NOKUT gjør en helhetlig vurdering av institusjonen ved søknad om akkreditering som universitet eller vitenskapelig høyskole.

En av svakhetene ved dagens system er at høyskoler kan bli godkjent som universitet med fire doktorgradsprogrammer uavhengig av profilen på doktorgradene. Det har blitt opprettet doktorgradsprogrammer på faglig smale områder. For å unngå utviklingen av mange faglig smale doktorgradsprogrammer og at institusjoner på det grunnlaget får alle faglige fullmakter på hele bredden av institusjonenes fagområder, vil regjeringen innføre et krav om at institusjonene må dokumentere at de

fire doktorgradsprogrammene er godt dekkende for institusjonens faglige profil. Det innebærer at universitetsakkreditering avhenger av at de fire doktorgradsutdanningene dekker institusjonens hovedområder og ikke kun omfatter mindre deler av institusjonens faglige virksomhet.

For å søke akkreditering som vitenskapelig høyskole må høyskolen dokumentere at doktorgradsprogrammet er godt dekkende for institusjonens faglige profil. Det betyr at doktorgradsutdanningen skal reflektere institusjonens faglige hovedområde.

Butenschønutvalget tilrår i rapporten *Langs lange spor – om samisk forskning og høyere utdanning* at det gjøres unntak fra akkrediteringskriteriene for Samisk høyskole. Kunnskapsdepartementet har nylig sendt på høring et forslag til forskriftsendring som vil gi Samisk høyskole dispensasjon fra forskriftens kvantitative krav til antall stipendiater som kreves sannsynliggjort for at NOKUT skal kunne akkreditere et nytt doktorgradstudium.

4.5 Strukturelle endringer

Med utgangspunkt i en kritisk vurdering av kvalitet vil flere institusjoner bli slått sammen. Fremtidsbildet viser en universitets- og høyskolesektor med sterke institusjoner, som har bevart og videreutviklet styrkene ved dagens universiteter og høyskoler.

Endringene vil medføre en betydelig reduksjon i antallet høyskoler. Per 1. januar 2015 var det 20 statlige høyskoler. Et stort antall av disse vil bli slått sammen med et av dagens åtte universiteter og utgjøre integrerte deler av sammenslåtte institusjoner.

Andre høyskoler vil bli slått sammen med hverandre og bli en større høyskole. I enkelte tilfeller vil sammenslåingen gi en størrelse og samlet kompetanse som gir grunnlag for å søke om akkreditering som universitet etter de nye kriteriene.

Samtidig vil flere av dagens institusjoner bestå som i dag. Dette gjelder først og fremst større institusjoner som kan sikre høy kvalitet og sterke fagmiljøer på egenhånd. Det gjelder også flere vitenskapelige høyskoler, som på grunn av sin spesialisering stort sett har robuste fagmiljøer, på tross av at institusjonene er relativt små. I tillegg vil Samisk høyskole fortsette alene, selv om høyskolen på flere områder er liten og sårbar. Dette er begrunnet i høyskolens nasjonale rolle og særlig ansvar.

Med utgangspunkt i dialogen Kunnskapsdepartementet har hatt med universitetene og høy-

skolene i 2014, kan enkelte sammenslåinger gjennomføres allerede fra 1. januar 2016. Dette gjelder sammenslåinger som institusjonene selv har fremmet forslag om, og som støtter opp om målet om økt kvalitet i høyere utdanning og forsknings- og utviklingsarbeid. Nedenfor skisseres regjeringens planer for institusjonssammenslåinger.

4.5.1 Ny institusjon med sterk profesjonsfaglig og arbeidslivsrettet profil

Høgskolen i Buskerud og Vestfold og Høgskolen i Telemark har foreslått sammenslåing. Som én institusjon vil de to høyskolene utgjøre en stor profesjonsfaglig institusjon med sterke fagmiljøer. Dagens høyskoler har sammenfallende visjoner, strategiske ambisjoner og regional forankring og ligger i geografisk nærhet til hverandre. Institusjonene tilbyr flere av de samme utdanningsprogrammene og kan sammen styrke utdanningene og fagmiljøene.

En sammenslått institusjon har ambisjoner om å oppnå universitetsakkreditering med en profesjonsfaglig og arbeidslivsrettet profil.

4.5.2 Et større og sterkere universitet i sørvest

Universitetet i Stavanger og Høgskolen Stord/Haugesund har foreslått sammenslåing. Mens Universitetet i Stavanger er en stor institusjon med bred fagportefølje og fagmiljøer og utdanningsprogrammer i både profesjonsfag og disiplin-fag, er Høgskolen Stord/Haugesund en relativt liten høyskole som hovedsakelig utdanner kandidater i profesjonsfag til regionalt arbeidsliv. Høgskolen kjennetegnes av et nært samarbeid med samfunns- og næringslivet i regionen.

Mange av utdanningene som tilbys ved Høgskolen Stord/Haugesund, finnes også ved Universitetet i Stavanger. En sammenslåing vil samle fagmiljøene og gjøre dem mer solide og bærekraftige og bedre rustet til å møte eksisterende og kommende utfordringer og muligheter. En sammenslåing av de to institusjonene vil gi en bredere regional forankring og kontaktflate. De to institusjonene vil således både forsterke og utfylle hverandre faglig.

4.5.3 Et nytt teknisk-naturvitenskapelig universitet

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU) utgjør et tyngdepunkt for teknologisk utdanning og forskning i Norge. I tillegg har NTNU en rekke andre sterke fagmiljøer. Det har

vært omfattende dialog mellom institusjoner med teknologiutdanning som faglig tyngdepunkt, om å konsolidere ressursene for å gi enda sterkere kvalitet i høyere utdanning og forskning.

Høgskolen i Gjøvik, Høgskolen i Sør-Trøndelag, Høgskolen i Ålesund og NTNU har foreslått å bli slått sammen til ett universitet med campus i alle byene. Det nye universitetet vil utgjøre et betydelig teknologimiljø, der de ulike campusene og studiestedene har ulike fordeler, som til sammen vil utfylle og styrke hverandre. Tilsvarende gjelder også for andre utdanninger, som for eksempel helsefagutdanningene, der det med den nye institusjonen ligger godt til rette for kvalitetsfremmende samspill mellom de ulike disiplin- og profesjonsutdanningene. Det nye universitetet vil også ha gode forutsetninger for å innføre ny femårig mastergradsutdanning for lærere fra 2017.

4.5.4 Styrking i nord

Høyere utdanning og forsknings- og utviklingsarbeid er av stor betydning for fortsatt vekst i nord.

Departementet har lenge understreket at institusjonsstrukturen i de tre nordligste fylkene ikke er hensiktsmessig for å sikre at landsdelen har tilgang på nødvendig kompetanse i fremtiden. Høsten 2014 har departementet derfor avklart overfor universitetene og høyskolene i de tre nordligste fylkene at det i Nord-Norge bør være to universiteter, samt Samisk høgskole. Med dette som utgangspunkt, har institusjonene i Nord-Norge i innspillene til stortingsmeldingen fremmet forslag som kan gi sterkere institusjoner i nord.

Basert på en samlet vurdering av institusjonenes forslag, institusjonenes fagporteføljer og strategiske profiler, landsdelens behov, samt kvalitetskriteriene omtalt over, har regjeringen kommet til at Universitetet i Nordland og Høgskolen i Nesna slås sammen til én institusjon. I tillegg har Universitetet i Nordland og Høgskolen i Nord-Trøndelag tatt initiativ til utredning om sammenslåing. Regjeringen ser positivt på dette og følger opp initiativet. Videre slås Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet, Høgskolen i Harstad og Høgskolen i Narvik sammen til én institusjon.

Sammenslåing av Universitetet i Nordland og Høgskolen i Nesna vil særlig gi grunnlag for en styrket lærerutdanning og slik sett bidra til å utdanne et tilstrekkelig antall lærere i en femårig lærerutdanning. En sammenslåing med Høgskolen i Nord-Trøndelag vil forsterke dette og vil ytterligere styrke Midt-Norge som kunnskapsregion.

Sammenslåing av UiT – Norges arktiske universitet og høyskolene i Harstad og Narvik innebærer i første rekke en styrking av teknologiområdet og en samling av de sosial- og helsefaglige tilbudene i landsdelen. Som én institusjon vil miljøene ved dagens høyskoler dessuten få lettere tilgang til grunnforskningsmiljøer, noe som skal gi økt kvalitet og faglig styrke. Samisk høgskole vil fortsette alene. Høgskolen bør samarbeide tettere med andre universiteter og høyskoler. Særlig kan samarbeid med UiT - Norges arktiske universitet, bidra til en styrking av fagområder som finnes ved begge institusjonene. Kunnskapsdepartementets vurdering er at fagmiljøer innenfor samisk forskning og utdanning også vil kunne styrkes ved en eventuell fusjon mellom Universitetet i Nordland som har ansvar for lulesamisk, og Høgskolen i Nord-Trøndelag har et ansvar for sørsamisk.

4.5.5 Andre prosesser

Det er flere prosesser på gang som springer ut av institusjonenes innspill, forslag og initiativer. Enkelte institusjoner som i første omgang ønsker å fortsette som i dag, og som regjeringen ikke anser det som avgjørende at inngår i en samlet vurdering nå, har for eksempel signalisert at de vil gjøre en ny vurdering når de ser resultatene av strukturreformen. For andre institusjoner er ikke fremtidig plass i den nye strukturen godt nok avklart.

Norges miljø- og biovitenskapelige universitet og Høgskolen i Oslo og Akershus vil være blant institusjonene som kan fortsette med dagens organisering. Disse har relativt nylig vært gjennom sammenslåingsprosesser og arbeider systematisk for å få best mulig resultater av allerede påbegynte prosesser.

Det har blitt fremmet forslag om at Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo, Kunsthøgskolen i Oslo og Norges musikkhøgskole bør se på mulige gevinster av en konsolidering av de kunstfaglige institusjonene i Oslo. Departementet vil be institusjonene om å utrede dette nærmere.

Universitetet i Bergen og Kunst- og designhøgskolen i Bergen er i dialog om hvordan man kan få bedre synergier mellom fagmiljøene ved Kunst- og designhøgskolen i Bergen og Griegakademiet ved Universitetet i Bergen.

Basert på kvalitetskriteriene vil departementet fortsette dialogen med institusjoner som ikke er tilstrekkelig solide til å forbli selvstendige institusjoner. Departementet ser særlige utfordringer i høyskolestrukturen på Vestlandet og vil arbeide for å finne hensiktsmessige løsninger som kan gi

sterkere institusjoner i regionen. Departementet vil fremover også ha kontakt med andre institusjoner for å avklare deres plass i den framtidige universitets- og høyskolesektoren.

Denne stortingsmeldingen omhandler den statlige universitets- og høyskolesektoren. De kommende strukturendringene og regjeringens andre prosesser for å styrke kvaliteten i norsk høyere utdanning og forskning vil gi også den private delen av sektoren betydelige endringer i rammevilkårene. En del av utfordringene som omtales i kapittel 3, gjelder dessuten også en del av de private institusjonene, som i mange tilfeller er små. Det er derfor naturlig at det foregår strukturdiskusjoner også i den private delen av universitets- og høyskolesektoren.

Det har vært flere sammenslåinger i den private delen av sektoren de siste årene. Høsten 2014 igangsatte flere av de verdibaserte og kirkelig forankrede private institusjonene som tilbyr utdanning innenfor helse-, sosial og kirkefag, en mulighetsstudie for sammenslåing. Departementet ser positivt på dette arbeidet.

4.6 Fortsatt prosesser for økt samarbeid, arbeidsdeling og konsentrasjon

Det vil fortsatt være behov for samarbeid, arbeidsdeling og faglig konsentrasjon i universitets- og høyskolesektoren etter at strukturreformen er gjennomført. Regjeringen legger til grunn at institusjonene fortsetter å se på hvordan de sammen kan løse utfordringer i sektoren. I SAK-prosessene har det vært stor oppmerksomhet på samarbeid, men institusjonene har i mindre grad kommet fram til avtaler om arbeidsdeling eller gjort tiltak som bidrar til økt faglig konsentrasjon.

Mer arbeidsdeling og konsentrasjon innebærer at institusjonene må vurdere om de har fagmiljøer som bør overføres til andre institusjoner. Der to eller flere institusjoner har små miljøer innenfor samme eller tilgrensende fagområder, vil det ofte være mest hensiktsmessig å samle disse ved én institusjon. Ved å overføre miljøer fra en institusjon til en annen blir fagmiljøet større samlet sett. Slik kan kvaliteten bli høyere og forutsetningene for utvikling bedre. Tilsvarende vurdering må gjøres internt ved flercampusinstitusjoner som oppstår som følge av sammenslåinger. Styret har ansvar for at virksomheten er hensiktsmessig organisert, inkludert hvilke studiesteder og campuser som skal tilby hvilke utdanninger og ha hvilke fagmiljøer.

Det er behov for sterkere konsentrasjon av innsatsen og større arbeidsdeling for å skape profesjonsfaglige miljøer med tilstrekkelig styrke til å utføre forskning som gir solide svar. Sterkere og mer spissede fagmiljøer er også mer attraktive som samarbeidspartnere for samfunnet omkring. Kunnskapen fra våre fremste miljøer må spres til alle utdanningene slik at alle studenter i høyere utdanning kan sikres kvalitet og godt læringsutbytte.⁵ Endringer i institusjonslandskapet vil legge til rette for økt konsentrasjon av forskningsinnsatsen. Regjeringen vil ta initiativ til en prosess for arbeidsdeling i profesjonsfaglig forskning med sikte på å fordele forskningsfaglig tyngdepunkt mellom sterke fagmiljøer.

Enkelte utdannings- og forskningsområder, som for eksempel små språkfag, vil fortsatt være små fremover. Flere institusjoner tilbyr i dag utdanning innenfor de samme små fagområdene. Disse fagmiljøene kjennetegnes av et begrenset antall faglig ansatte og få studenter. For samfunnet er det viktig at det finnes kompetanse i faget, men det er lite hensiktsmessig at flere institusjoner tilbyr de samme små utdanningene. Institusjonene bør fortsette arbeidet med en nasjonal arbeidsdeling for å heve kvaliteten og relevansen på utdanningstilbudene og forskningen. På enkelte fagområder kan det være aktuelt å øke graden av internasjonal arbeidsdeling, og da i første rekke i Norden.

Høgskolen i Oslo og Akershus og Universitetet i Oslo har til dels overlappende fagporteføljer. Institusjonene har foreslått å etablere en arbeidsgruppe som skal vurdere hvorvidt dagens arbeidsdeling mellom institusjonene er formålstjenlig og om det bør gjøres endringer i ansvars- og arbeidsfordelingen mellom dem. Kunnskapsdepartementet ser svært positivt på initiativet.

I universitetenes og høyskolenes innspill til stortingsmeldingen, har flere tatt til orde for at enkeltinstitusjoner kan ha en såkalt nasjonal rolle. Hva en nasjonal rolle innebærer, er imidlertid ikke entydig. Det gjenspeiles i innspillene. Departementet mener at en nasjonal rolle må være noe institusjonene oppnår gjennom faglige meritter og gjennom anerkjennelse fra de andre institusjonene, og ikke noe som vedtas og tildeles. Departementet vil oppfordre institusjonene til å se på hvorvidt de kan hente ut kvalitetsgevinster i utdanning og forsknings- og utviklingssamarbeid gjennom tettere samarbeid, og ved at enkeltinstitusjoner får et særlig utviklingsansvar på vegne av

alle institusjonene innenfor gitte fagområder og slik får en nasjonal rolle.

Etablering av nasjonale forskerskoler er en annen måte å styrke samarbeid og arbeidsdeling mellom lærestedene. Dagens forskerskoler består av et nettverk av institusjoner som har inngått et forpliktende samarbeid om doktorgradsutdanning innenfor et fagområde. Forskerskolene bidrar til en bredere doktorgradsutdanning enn hver enkelt institusjon har mulighet til alene.

I dag finansierer Forskningsrådet 15 nasjonale forskerskoler over hele landet. Satsingen er finansiert av Kunnskapsdepartementet med 40 millioner kroner per år. Forskerskolene skal bidra til å heve kvaliteten på doktorgradsutdanningen. En viktig målsetning er at skolene skal fremme rekruttering og øke andelen kandidater som gjennomfører utdanningen. Det er også et mål å korte ned gjennomføringstiden. De skal dessuten bidra til internasjonalisering av norsk doktorgradsutdanning.

Samisk høgskole har i lang tid hatt problemer med administrative funksjoner og kapasitet. Dette innebærer risiko for at det ikke er tilstrekkelig kontroll over bruk av midler, samt vansker med å overholde lover som skal sikre den enkeltes rettsikkerhet og allmennhetens tillit til institusjonen. Det har vist seg vanskelig å sette i verk tiltak for å avhjelpe dette. Samisk høgskole vil kunne styrke seg gjennom nærmere samarbeid med en større institusjon både på det faglige og administrative området, og Samisk høgskole og Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet har etablert dialog om dette. Departementet er positivt til dette arbeidet og vil følge det tett. Samisk høgskole bør også søke økt faglig samarbeid med andre institusjoner.

4.7 Institusjonenes samfunnsrolle

Universiteter og høyskoler blir stadig viktigere for å videreutvikle kunnskaps- og kompetansenivået for økonomisk utvikling og velferd, både regionalt og nasjonalt. Universitetene og høyskolenes viktige samfunnsrolle skal videreutvikles og styrkes i en struktur med færre institusjoner.

4.7.1 Mangfoldig sektor med profilerte institusjoner

Universitetene og høyskolene må utvikle en faglig og strategisk profil som er tilpasset deres rolle i utdannings- og forskningssystemet. Store og små miljøer må satse på utvikling av kvalitet gjennom

⁵ Meld. St. 18 (2012–2013) *Lange linjer – kunnskap gir muligheter*

tydelige prioriteringer, både når det gjelder valg av forskningssatsinger, studieprogrammer og bruk av menneskelige og økonomiske ressurser. Samlet skal institusjonene utgjøre en mangfoldig sektor. Dette gir bedre valgmuligheter for studentene og vil avdempe konkurranse som ikke fremmer kvalitet.

Studenter har ulik alder, ulik livssituasjon og ulik tilknytning til arbeidsmarkedet. En mangfoldig universitets- og høyskolesektor er et system for heltids- og deltidsstudenter, for praktisk rettede og teoretisk orienterte studier og med korte og lange studier. Det er avgjørende for Norge å ha forsknings- og utviklingsarbeid (FoU) med stor bredde og ulike formål. Eksempelvis trenger vi både praksisnær og arbeidslivsrettet FoU, og disiplinbasert forskning. For å kunne møte behovene i et stadig mer komplekst og spesialisert arbeids- og næringsliv må universiteter og høyskoler samarbeide med lokale, regionale, nasjonale og internasjonale aktører om FoU.

Universitetene og høyskolene har felles styringssystem, med felles lov, felles målstruktur, felles finansieringssystem og felles stillingsstruktur. Med innføringen av ny målstruktur i 2012 fikk universiteter og høyskoler delegert myndighet til å fastsette egne virksomhetsmål, slik at virksomhetsmålene til den enkelte institusjon gjenspeiler institusjonens strategiske prioriteringer, egenart, ambisjoner og utfordringer.

Regjeringen er forberedt på at større institusjoner innebærer større intern differensiering ved institusjonene. Det er viktig at den enkelte institusjon prioriterer og profilerer virksomheten ved å vektlegge og dyrke tyngdepunkter og styrker. Innspillene til stortingsmeldingen viser stort mangfold når det gjelder institusjonenes strategiske planer. Noen høyskoler ønsker å videreutvikle den profesjonsfaglige profilen, hvorav noen har ambisjoner om å utvikle seg til profesjons- og arbeidslivsrettede universiteter. Andre institusjoner ønsker å styrke profilen som innovasjonsinstitusjoner, mens noen vil videreutvikle det klassiske breddeuniversitetet.

Dagens struktur i universitets- og høyskolesektoren innebærer at 33 styreverv har ansvar for at sektoren som helhet oppfyller samfunnets forventninger. En del av institusjonene ligger nær hverandre geografisk. Dette betyr at de er i en konkurransesituasjon, for eksempel om å tiltrekke seg nye studenter. Konkurranse kan være positivt og gi bedre måloppnåelse. Konkurranse kan også gi u hensiktsmessige utslag, for eksempel der hvor enkeltinstitusjoners rasjonelle valg ikke sammenfaller med det mest hensiktsmessige

Boks 4.3 Universitetene og høyskolenes brede samfunnsrolle

Universitetene og høyskolenes oppgaver er gitt i universitets- og høyskoleloven. Universiteter og høyskoler skal arbeide for å fremme lovens formål ved å:

- a. tilby høyere utdanning som er basert på det fremste innen forskning, faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid og erfaringskunnskap.
- b. utføre forskning og faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid.
- c. forvalte tilførte ressurser effektivt og aktivt søke tilføring av eksterne ressurser.
- d. bidra til å spre og formidle resultater fra forskning og faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid.
- e. bidra til innovasjon og verdiskapning basert på resultater fra forskning og faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid.
- f. legge til rette for at institusjonens ansatte og studenter kan delta i samfunnsdebatten.
- g. bidra til at norsk høyere utdanning og forskning følger den internasjonale forskningsfronten og utviklingen av høyere utdanningstilbud.
- h. samarbeide med andre universiteter og høyskoler og tilsvarende institusjoner i andre land, lokalt og regionalt samfunns- og arbeidsliv, offentlig forvaltning og internasjonale organisasjoner.
- i. tilby etter- og videreutdanning innenfor institusjonens virkeområde.

for sektoren og samfunnet. En sektor med færre institusjoner, og dermed færre styreverv, vil lettere kunne se mer helhetlig på nasjonale, regionale og lokale behov for utdanning og forskning. Det fordrer at styreverv og institusjonsledere følger opp mulighetene som følger av sammenslåinger, kritisk vurderer utdanningstilbud og forskningsaktivitet og foretar tydelige prioriteringer.

Nye sammenslåtte institusjoner må utvikle mål for den nye institusjonen. I dette arbeidet er det viktig at styrkene ved dagens institusjoner bevares i den nye institusjonens strategiske profil. I innspillene til stortingsmeldingen har institusjonene beskrevet faglige prioriteringer, konkrete ambisjoner, samt viktigste målgrupper og partnere. Dette vil være et viktig grunnlag i de nye institusjonenes arbeid med ny målstruktur.

Ekspertgruppen for finansiering har foreslått å innføre en flerårig utviklings-, kvalitets- og profilavtale mellom departementet og den enkelte institusjon. Dette er et virkemiddel som kan bidra til at høyskolene og universitetene utvikler tydeligere profiler. Departementet vil derfor vurdere forslaget og konkludere i budsjettproposisjonen for 2016.

4.7.2 Samarbeid med arbeids- og næringsliv

Når antallet institusjoner reduseres, er det viktig å ha oppmerksomhet på styrker i dagens struktur som må bevares. Blant disse er det gode samspillet dagens institusjoner har med omverdenen, enten det er på lokalt, regionalt, nasjonalt eller internasjonalt nivå.

Fordi samspill med samfunns- og næringsliv anses som avgjørende for innovasjon og verdiskapning vurderer regjeringen å styrke dette gjennom finansieringssystemet ved å innføre et insentiv for samspill med omverdenen.

Innspillene til strukturmeldingen dokumenterer omfattende samarbeid mellom universiteter og høyskoler og arbeids- og næringsliv og viser at både institusjonene og aktører rundt dem legger stor vekt på dette og ønsker å bidra til å styrke samarbeidet framover.

Universiteter og høyskoler ønsker bedre resultater i arbeidet med innovasjon, entreprenørskap og kommersialisering av forsknings- og utviklingsarbeid, mens arbeids- og næringsliv ønsker å samhandle med sterke læresteder med god kvalitet, evne og vilje til omstilling. Dette er gode forutsetninger for godt samarbeid.

Samarbeidet skjer i hele bredden av institusjonenes virksomhet og i henhold til institusjonenes profiler. For institusjoner som tilbyr profesjonsutdanninger, er for eksempel godt og nært samarbeid med praksisfeltet for å styrke praksis som en integrert del av utdanningene, og å bidra med praksisnær og profesjonsrettet forsknings- og utviklingsarbeid, vesentlig. Arbeids- og næringslivet kan bidra på viktige områder i institusjonenes utdanningstilbud, som praksis, prosjektarbeid for studenter og utveksling av fagpersoner og studenter.

Nærhet mellom institusjonene og bedriftene er avgjørende for å møte næringslivets behov for kunnskap og kompetanse. Mye samarbeid er etablert som resultat av medarbeideres tidligere arbeidserfaring, prosjekter og personlige nettverk. Det må legges til rette for å styrke de vellykkede samarbeidsmodellene som finnes, som for eksempel næringsklyngene.

Relevant etter- og videreutdanningstilbud er en sentral del av institusjonenes samfunnsrolle og forutsetter et godt samspill med eksterne samarbeidsaktører. Særlig i kontakt med kommuner og fylkeskommuner er kjøp av etter- og videreutdanning en utbredt samarbeidsform. Siden etter- og videreutdanning og fleksible utdanningstilbud ofte er to sider av samme sak, må dette ses i sammenheng. Flere institusjoner har ambisjoner innenfor etter- og videreutdanning, og i innspillene til strukturmeldingen påpeker enkelte av universitetene og høyskolene at større institusjoner kan ha bedre forutsetninger for å tilby etter- og videreutdanninger.

Et godt samarbeid mellom utdanning og arbeidsliv er nødvendig for å sikre kvalitet og relevans i utdanningene. Undersøkelser viser at praksis i løpet av utdanningen har god effekt på studentenes motivasjon, gjennomføring og sysselsetting. En kartlegging viser at mange institusjoner har arbeidet godt med å styrke kontakten mellom utdanningene og arbeidslivet.⁶ Selv i utdanninger der praksis ikke er obligatorisk, får mange studenter relevant arbeidslivserfaring i løpet av utdanningen.

Gitt at arbeidslivspraksis viser så positive effekter, mener departementet at tilbudet bør videreutvikles. Et arbeid på dette området må forankres ved institusjonene selv og gjennomføres som del av arbeidet med å utvikle utdanningskvaliteten. Kunnskapsdepartementet vil vurdere hva som kan gjøres fra myndighetenes side for å stimulere til dette.

4.7.3 Samarbeid med helsesektoren

Det er et omfattende og viktig samarbeid mellom helseforetakene og universiteter og høyskoler, både når det gjelder forsknings- og utviklingsarbeid, utdanning og praksis for studenter, bruk av lokaler og infrastruktur og gjennom doble ansettelsesforhold. Antallet sampublikasjoner er høyt, og det er flere koordinerende fora, som for eksempel samarbeidsorganene nasjonalt og regionalt. Forskere i henholdsvis universiteter og høyskoler og helseforetak har felles forskningsprosjekter, og fagmiljøene og forskningsgruppene går på tvers. Medisinsk forskning er i økende grad tverrfaglig eller flerfaglig, og avstanden mellom forskningsfronten i basale fag og klinisk anvendelse av resultatene blir stadig mindre. Samarbeid mellom basalmedisinske, epidemiologiske, teknologiske og også humanistiske og sam-

⁶ Næss *et al.* 2012

funnsvitenskapelige fagmiljøer i universitets- og høyskolesektoren og kliniske miljøer på sykehusene er sentralt for utvikling og kvalitet i pasientbehandling og forebyggende helsearbeid. Samarbeid mellom gode fagmiljøer ved helseforetak og universiteter og høyskoler er også av avgjørende betydning for å øke Norges andel av midler fra Horisont 2020. Samtidig medfører den økende betydningen av primærhelsetjenesten i landets helsetjenester et behov for at universiteter og høyskoler deltar sterkere i forskning på kommunale helse- og omsorgstjenester.⁷

I regjeringens oppfølging av Stortingets behandling av Meld. St. 13 (2011–2012) *Utdanning for velferd* er behovet for et godt samspill mellom universiteter og høyskoler og helsesektoren for å øke kvaliteten i praksisopplæring sentralt.

Et nært og sømløst samarbeid mellom fagmiljøene og ledelsen i universiteter og høyskoler og helseforetakene er nødvendig for å sikre best mulige helsetjenester, at helsefaglige utdanninger er riktig dimensjonerte og at innholdet er tilpasset samfunnets behov. En universitets- og høyskolesektor med færre og større institusjoner kan bidra til å styrke samarbeidet med helsesektoren og gjøre det lettere å se mer helhetlig på nasjonale, regionale og lokale behov for utdanning og forskning. Sterkere fagmiljøer i universiteter og høyskoler kan gi bedre samspill mellom forskning, utdanning og innovasjon og dermed utvikling av helse- og omsorgstjenestene.

På oppfordring fra samarbeidsorganet for Universitetet i Oslo og Helse Sør-Øst har Helse- og omsorgsdepartementet og Kunnskapsdepartementet tatt initiativ til å få avdekket konkrete barrierer som kompliserer samarbeidet. Målet er å lette samarbeidet slik at det kan bli enda bedre integrasjon av forskning, utdanning og nyskaping og innovasjon i utvikling av tjenestene.

4.7.4 Regional rolle

Institusjonene er sentrale aktører for utvikling og verdiskaping i regionene. Institusjonene inkluderer regionale behov i vurderingene av egne prioriteringer og strategi. Oppgaven med å ivareta regionens behov for kvalifisert arbeidskraft, og institusjonenes rolle som regionale kompetanse- og innovasjonsaktører, beskrives som sentral i institusjonenes innspill til stortingsmeldingen. Nærheten til næringsklynger i regionen fremheves, likeledes at samarbeid med verdensledende

industri lokalisert i regionen gir positiv utvikling for utdannings- og forskningsmiljøene. Dagens arbeids- og næringsliv etterspør høy kompetanse, og flere påpeker at manglende tilgang til kompetanse er den største utfordringen for fremtidig vekst.

Fylkeskommunene har ansvar for regional utvikling og er viktige strategiske aktører i regionene. Regionalt utviklingsarbeid innebærer å se forbindelsene mellom ulike sektorer og utvikle strategier for å fremme regional samfunnsutvikling. Kompetanseområdet er et svært sentralt felt for en positiv regional utvikling. Her er samarbeid med arbeids- og næringslivet, universitets- og høyskolesektoren, kommunene og andre statlige aktører sentralt. Fylkeskommunen har selv oppgaver knyttet til utdanning, forskning og næringsutvikling. Fylkeskommunene finansierer og forvalter også ulike virkemidler for kompetanseutvikling og nettverk mellom bedrifter og mellom næringsliv og kunnskapsmiljøer. Det regionale folkevalgte nivået er følgelig en viktig strategisk medspiller til universitets- og høyskolesektoren. I Meld. St. 14 (2014–2015) *Kommunereformen – Nye oppgaver til større kommuner* varsler regjeringen en gjennomgang av det regionale folkevalgte nivåets samfunnsutviklerrolle, blant annet på kompetansefeltet. I dette arbeidet vil blant annet konkrete samarbeidsflater mellom universitets- og høyskolesektoren og det regionale nivået bli vurdert, knyttet både til avklaring av utdanningsbehov og utnyttning av forsknings- og utviklingsarbeid i regionale innovasjonssystemer.

Det er viktig å styrke den brede kontaktflaten med omverdenen, med geografisk nærhet til arbeids- og næringsliv for å gi gode forutsetninger for relevans i utdanning og forskning. De nye sammenslåtte institusjonene vil kunne tilby en bredere samarbeidsflate og et større nedslagsfelt for samarbeid med aktørene i regionene. Når de nye institusjonene konsoliderer og videreutvikler sin fagportefølje og profil, vil det tydeliggjøre hvilken utdanning som tilbys og hva slags forsknings- og utviklingsarbeid som skjer ved institusjonene og bidra til at institusjonenes omland enklere kan orientere seg i universitets- og høyskolesektoren.

På samme måte som universiteter og høyskoler dekker ulike fagområder, har regionene ulik sammensetning av bedrifter og arbeidslivet for øvrig. Samarbeid mellom de to sektorene vil derfor nødvendigvis måtte arte seg noe ulikt fra region til region.

For at universiteter og høyskoler skal være interessante samarbeidspartnere for et kunnskapsintensivt arbeids- og næringsliv lokalisert i

⁷ HelseOmsorg21 – Et kunnskapssystem for bedre folkehelse; Rapport 2014

regionen, må institusjonene ha en bred nasjonal forankring og internasjonal orientering.

4.7.5 Verdensledende fagmiljøer

Utvikling av verdensledende fagmiljøer er kostbart på de fleste fagområder. NTNU har for eksempel brukt 335 millioner kroner av egne bevilgninger de siste ti årene til investeringer og drift for å bygge opp NTNU Nanolab. Målet er å utvikle et verdensledende fagmiljø innenfor nanoteknologi. Det vil være lettere for store institusjoner å skaffe seg faglig og økonomisk handlingsrom til å gjennomføre denne typen store satsinger enn for små institusjoner.

Utvikling av verdensledende fagmiljøer krever i mange tilfeller at institusjonene tilrettelegger for tverrfaglig samarbeid og fremvekst av nye fagområder. Større institusjoner har mer robuste miljøer der flere fagdisipliner kan møtes og samarbeide.

Som beskrevet i Meld. St. 7 (2014–2015) *Langtidsplanen for forskning og høyere utdanning 2015–2024*, vil regjeringen videreutvikle senterordningene i Forskningsrådet og virkemidlet Fri prosjektstøtte, slik at institusjonene lettere kan bygge fremragende fagmiljøer. Langtidsplanen viser også til at regjeringen vil øke bevilgningene til forskningsinfrastruktur med 400 millioner kroner og stimuleringsordninger for deltakelse i Horisont 2020 med 400 millioner kroner i perioden 2015–18.

I statsbudsjettet for 2015 har regjeringen startet gjennomføringen av langtidsplanen, med blant annet en tiårig satsing på utvikling av flere verdensledende fagmiljøer i Norge. Satsingen på 100 millioner kroner årlig i en tiårsperiode fra 2015, er rettet mot rekruttering av internasjonale toppforskere, internasjonalt samarbeid ved SIMULA og et partnerskapsprogram for samarbeid med land utenfor EU. Partnerskapsprogrammet vil støtte institusjonelt samarbeid om forsknings og høyere utdanning med Brasil, Canada, India, Japan, Kina, Russland, Sør-Afrika og USA.

Selv om regjeringen trapper opp innsatsen for å bygge verdensledende fagmiljøer, vil Norge bare lykkes dersom institusjonene også prioriterer dette. Som drøftet i langtidsplanen, må institusjonene bruke sine ressurser til å skape et høyere ambisjonsnivå blant studenter og ansatte i alle typer stillinger. Institusjonene må spisse innsatsen og dyrke fram de største talentene. De må sørge for at ekstern prosjektfinansiering spiller sammen med mer helhetlige satsinger, slik at ikke fagmiljøene stykkes opp i små prosjekter. Institusjonene må også sørge for at de ansatte utnytter

mulighetene for internasjonalt samarbeid bedre, ikke minst i EUs rammeprogram Horisont 2020. Regjeringen mener at større institusjoner vil være bedre rustet til å lykkes med dette arbeidet.

4.8 Studentenes rammebetingelser og rolle i institusjonenes styring

Studiestøtteordningene gjennom Lånekassen, studentboligtilbudet og de øvrige tjenestene som tilbys gjennom studentsamskipnadene, er viktige for studentenes mulighet til å ta høyere utdanning, deres studieinnsats og velferd.

Studentsamskipnadene er selvstendige selveiende enheter og ikke en del av statsforvaltningen. Kunnskapsdepartementet beslutter om studentsamskipnader skal opprettes, legges ned eller slås sammen.⁸

Alle universiteter og høyskoler skal som hovedregel være tilknyttet en studentsamskipnad. Det er departementet som avgjør hvilken studentsamskipnad den enkelte institusjon skal være tilknyttet. Det er i dag 21 studentsamskipnader i Norge. Noen yter studentvelferd til én institusjon, mens de fleste studentsamskipnadene i de store byene gir velferdstjenester til flere utdanningsinstitusjoner.

Antallet studentsamskipnader må vurderes i sammenheng med endringer i strukturen i universitets- og høyskolesektoren. Kunnskapsdepartementet mener at det er hensiktsmessig at en institusjon i utgangspunktet kun skal betjenes av én studentsamskipnad, med mindre det er særlige hensyn som gjør at det er formålstjenlig med en annen løsning.

Studentsamskipnader som blir berørt av strukturendringene i universitets- og høyskolesektoren, bør så snart som mulig komme til enighet om rammene for eventuell sammenslåing, blant annet hvordan sammenslåingen bør gjennomføres og en klar tidsplan. I utgangspunktet bør sammenslåinger av studentsamskipnader som følge av strukturendringer gjennomføres fra samme tidspunkt som sammenslåing av utdanningsinstitusjoner.

Kunnskapsdepartementet fatter det endelige vedtaket om sammenslåing. Skulle studentsamskipnadene ikke komme til enighet om forhold som er avgjørende for sammenslåingsprosessen, vil departementet fastsette forutsetningene som er nødvendige for å gjennomføre sammenslåingen. Departementet vil også vurdere sammenslå-

⁸ Lov 14. desember 2007 nr. 116 om studentsamskipnader

ing av studentsamskipnader uavhengig av institusjonssammenslåinger for å styrke studentsamskipnader, der det er hensiktsmessig.

Regelverket og praksis for studentenes deltagelse i beslutninger ved institusjonene fungerer godt i dag, og departementet har inntrykk av at studentene deltar svært konstruktivt. Studentene bruker mye tid og ressurser på arbeid i institusjonenes organer, og studentenes organisasjoner legger godt til rette med opplæring og støtte til slike oppgaver.

Det er viktig at institusjonene legger godt til rette for at studentene skal kunne kombinere studier og ulike tillitsverv, og at det utvises fleksibilitet. Det er også viktig at institusjonene tilbyr studentene lokaler og annet utstyr som er nødvendige for å kunne utøve funksjonene de skal ha.

Sammenslåinger vil innebære omstillingsprosesser som forutsetter at studentene involveres tidlig i ulike faser av arbeidet, også i arbeidsprosesser der regelverket ikke nødvendigvis stiller krav om at studentene skal være representert. Sammenslåing av institusjoner innebærer også at det må gjennomføres strukturelle endringer for studentdemokratiene, og at det må etableres nye, felles studentorganer. Institusjonene må bistå studentene i dette arbeidet.

Samskipnadsrådet viser i innspillet til stortingsmeldingen til at større, sammenslåtte studentsamskipnader kan bidra med et mer variert tilbud til flere læresteder ved å utnytte stordriftsfordeler. Samskipnadsrådet påpeker at dette bare er relevant hvis en større studentsamskipnad bidrar til en høyere kvalitet på det samlede tilbudet.

4.9 Bygg og infrastruktur

For å sikre tidsriktige og funksjonelle bygg og utstyr har regjeringen lagt til rette for flere større utviklingsprosjekter. Regjeringen har i Meld. St. 7 (2014–2015) *Langtidsplanen for forskning og høyere utdanning 2015–2024* pekt på sammenhengen mellom gode bygg og infrastruktur og kvalitet i forskning og utdanning, og har prioritert to byggeprosjekter som støtter opp under de langsiktige målene med langtidsplanen: nytt bygg for livsvitenskap, farmasi og kjemi ved Universitetet i Oslo og oppgradering av Marinteknisk senter i Trondheim, Ocean Space Centre. Dette er en langsiktig satsing på forskning og utdanning.

Både de enkelte institusjonene og departementet arbeider for gode campuser, bygg og infrastruktur for å sikre og øke kvaliteten i forskning og høyere utdanning, jf. kapittel 2.2.5. Dette arbei-

det må videreføres, men må tilpasses den nye strukturen. Departementet har økt oppmerksomheten om og kravene til arealeffektivisering og nytenkning i bruk av infrastruktur og bygg, og vil fortsette med dette.

Departementet har gjennomført og igangsatt flere tiltak for å sikre utvikling av institusjoner og campuser. Det omfatter blant annet en stor utbygging ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet på Ås, utredning av fremtidig campus for Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU) i Trondheim, utviklingsplaner og nybygg ved Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet, samt utviklingsprosjekter for flere sentrale fagområder ved Universitetet i Oslo. I tillegg har Statsbygg gjennomført flere campusutviklingsprosjekter for universiteter og høyskoler, blant annet for Universitetet i Nordland.

Strukturendringene kan for enkelte institusjoner bety en endring av planene som institusjonene har for byggeprosjekter. På lengre sikt bør funksjonen til den enkelte bygning vurderes. Omrokking mellom og på campuser kan bli nødvendig.

De fleste institusjonene har i dag et arbeid på gang for å oppgradere eldre bygningsmasse og utvikle campus, bygg og infrastruktur tilpasset fremtidens behov. Dette er et viktig arbeid, og institusjonene må sikre at disse utviklingsprosessene støtter opp under de faglige prioriteringene og målet om arbeidsdeling og faglig konsentrasjon. Regjeringen forventer at institusjoner som blir berørt av strukturendringer, utarbeider planer for god og effektiv bruk av eksisterende campuser som inngår i de samorganiserte institusjonene og eventuell utvikling av disse. Dette vil sikre at utvikling av bygningsmassen på den enkelte campus legger til grunn et bærekraftig langsiktig perspektiv. Statsbygg vil kunne bistå institusjonene i et slikt planarbeid.

4.10 Tiltak

Regjeringen vil

- gjennomføre sammenslåinger av institusjoner for å styrke kvaliteten i høyere utdanning og forsknings- og utviklingsarbeid
- fortsette dialogen med de institusjonene som departementet mener ikke bør fortsette som selvstendige institusjoner i den fremtidige universitets- og høyskolesektoren. Dialogen vil ta utgangspunkt i strukturelle kvalifikasjonskriterier.
- ta initiativ til en prosess for arbeidsdeling i profesjonsrettet forskning som har relativt korte

- forskningstradisjoner, med sikte på å fordele forskningsfaglig tyngdepunkt mellom fagmiljøer
- følge opp resultatene som følger av sammenslåingene gjennom en forskningsbasert evaluering
 - sette i gang en prosess for å skjerpe kravene til opprettelse av master- og doktorgradsprogrammer
 - gjeninnføre muligheten til å søke om endret institusjonskategori, men stramme inn kravene for akkreditering som vitenskapelig høyskole og universitet
- videreføre dagens system med ulike faglige fullmakter til de ulike institusjonskategoriene
 - slå sammen studentsamskipnader, der det følger naturlig av sammenslåinger i universitets- og høyskolesektoren
 - be alle institusjoner som blir berørt av ny struktur utarbeide planer for god og effektiv bruk av campus, bygg og utstyr i samsvar med institusjonens faglige prioriteringer
 - følge opp at Samisk høyskole gjennomfører konkrete tiltak for å styrke den samlede administrasjonen og forvaltningen av høyskolen

5 Finansiering av høyere utdanning og forskning

Hovedtrekkene i dagens finansieringssystem skal videreføres, men med endringer i flere av resultatindikatorerne. Over tid skal den resultatbaserte andelen av finansieringen øke.

5.1 Finansiering for økt kvalitet

Finansiering er et sterkt styringsvirkemiddel som skal gjøre universiteter og høyskoler i stand til å nå fastsatte mål. Regjeringen har i Meld. St. 7 (2014–2015) *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2015–2024* varslet at bevilgningene til forskning og høyere utdanning skal trappes opp. Regjeringen vil blant annet øke bevilgningene til forskningsinfrastruktur, rekrutteringsstillinger og stimuleringsmidler for god deltakelse i Horisont 2020. I budsjettet for 2015 økte bevilgningene til forskning og høyere utdanning med blant annet 100 millioner kroner til en satsing på verdensledende fagmiljøer, 100 millioner kroner til forskningsinfrastruktur, 115 millioner kroner for å stimulere til økt norsk deltakelse i Horisont 2020 og 60 millioner kroner til fri prosjektstøtte. De to siste årene er det i tillegg finansiert nær 300 nye stipendiatstillinger. Grunnbevilgningen til universiteter og høyskoler er i 2015 om lag 31 milliarder kroner. Realveksten i grunnbevilgningen så langt i denne regjeringssperioden er på 5,4 prosent.

I tråd med Sundvoldenerklæringen vil regjeringen satse målrettet på forskning og utdanning for å videreutvikle kunnskapssamfunnet. Det er mange gode fagmiljøer ved universiteter og høyskoler, men potensialet for kvalitetsøkning er fortsatt stort. Den samlede finansieringen skal gi høyere kvalitet og produktivitet i det faglige arbeidet og godt samarbeid mellom samfunns- og arbeidsliv og universiteter og høyskoler. Den skal gi rom for at institusjonene kan prioritere viktige områder og utvikle en sterkere kultur for kvalitet og kontinuerlig forbedring.

Dagens finansieringssystem for universiteter og høyskoler ble innført i 2002, som ett av flere virkemidler for å støtte opp under hovedmålene i Kvalitetsreformen. I det nye systemet skulle kvalitetsarbeidet på institusjonen understøttes ved at oppnådde resultater fikk direkte betydning for tildeling av ressurser. Gjennom en delvis resultatbasert finansiering ble det lagt til rette for at institusjonene skulle prioritere utdannings- og forskningskvalitet høyere.

Etter 2002 har det vært flere evalueringer og utredninger av finansieringssystemet og enkelt-elementer i det. Selv om disse har pekt på svakheter, har ikke evalueringene, utredningene eller innspillene fra sektoren tatt til orde for store endringer. Med unntak av noen mindre justeringer underveis har derfor systemet vært stabilt. Dette er i seg selv en verdi i en sektor som er avhengig av forutsigbarhet.

Insentiver fungerer best når de er få, tydelige og spisset inn mot institusjonenes kjerneoppgaver. Det er derfor viktig at systemet er enkelt og oversiktlig og vektlegger måloppnåelse på noen viktige områder. Mange av institusjonenes oppgaver kan ikke stimuleres direkte med egne indikatorer, blant annet fordi bidragene er vanskelige å måle. Kompleksiteten i oppgavene må derfor ivaretas gjennom god strategisk og faglig ledelse på institusjonene.

Det er også klart at effekten blir størst for de insentivene som sammenfaller med de ansattes egne normer og motiver for faglig virksomhet, som for eksempel gleden ved å gjøre en viktig jobb eller ønsket om anerkjennelse fra kolleger. Dette må det tas hensyn til når styrken på insentivene vurderes og i ledelsesarbeidet på alle nivåene på institusjonene. Figur 5.1 viser dagens finansiering av institusjonene. Prosentandelene i figuren er gjennomsnittsstørrelser. Størrelsen på de enkelte delene varierer mellom institusjonene.

Grunnbevilgning (77 %)		Ekstern finansiering (23 %)
Basisdel (70 % av grunnbevilgningen)	Resultatbasert del (30 % av grunnbevilgningen) <ul style="list-style-type: none"> – Studiepoeng (åpen ramme) – Utvekslingsstudenter (åpen ramme) – Publikasjonspoeng – Doktorgradskandidater og kandidater fra KU-programmet – Finansiering fra EU – Finansiering fra Norges Forskningsråd og regionale forskningsfond 	<ul style="list-style-type: none"> – Norges forskningsråd – EU – Næringslivet – Kommunesektoren – Andre inntekter

Figur 5.1 Dagens finansiering av universiteter og høyskoler

Kilde: Kunnskapsdepartementet

5.2 Forslaget fra ekspertgruppen for finansiering av universiteter og høyskoler

I april 2014 oppnevnte Kunnskapsdepartementet en ekspertgruppe for å gjennomgå finansieringen av universiteter og høyskoler og foreslå forbedringer. Gruppen leverte rapporten *Finansiering for kvalitet, mangfold og samspill – Nytt finansierings-system for universiteter og høyskoler* i januar 2015. I rapporten foreslår gruppen å videreføre hovedtrekkene i dagens finansieringsmodell, men de anbefaler endringer i flere av resultatindikatorer.

På utdanningssiden foreslår ekspertgruppen blant annet en reduksjon i antall utdanningskategorier, fra seks til fire. De foreslår en ny kandidatindikator for ferdig utdannede bachelor-, master- og doktorgradskandidater, samt et insentiv i Lånekassen for raskere gjennomføring av grader. Mobilitetsindikatoren for studenter foreslås styrket.

På forskningssiden foreslår ekspertgruppen en endring i indikatoren for inntekter fra EU til å gjelde alle EU-prosjekter og med dobbel uttelling for inntekter fra European Research Council (ERC). Gruppen foreslår å øke vekten for vitenskapelige publikasjoner på nivå to og å premiere samforfatterskap høyere. I tillegg ønsker gruppen en prøveordning med ekstra belønning av vitenskapelige publikasjoner i særlig anerkjente kanaler. Gruppen foreslår videre å fjerne indikatoren for inntekter fra Forskningsrådet og

innføre en ny indikator for å stimulere til ansattmobilitet blant yngre forskere.

Ekspertgruppen anbefaler også innføring av flerårige avtaler mellom Kunnskapsdepartementet og den enkelte institusjon. Forslaget innebærer at fem prosent av grunnbevilgningen skal knyttes til avtalene, og at disse skal gi rom for utvikling av profil og kvalitet i utdanning og forskning og styrket samspill med omverdenen.

Ekspertgruppen foreslår videre å styrke finansieringen av programmer i Forskningsrådet som har kvalitet som eneste tildelingskriterium og koble eksellens i utdanning og forskning tettere sammen. I tillegg til justeringer i studiefinansieringen mener ekspertgruppen at kvaliteten i utdanning kan stimuleres ved å etablere flere sentre for fremragende utdanning og en åpen konkurranse for tildeling av midler til studieplasser. Gruppen foreslår også å styrke SkatteFunn-ordningen for å forsterke insentivene til samarbeid med næringslivet.

Ekspertgruppen foreslår åpen budsjetttramme for alle insentivene, med unntak av publiseringsinsentivet.

Etter at ekspertgruppen la fram sitt forslag, har Kunnskapsdepartementet gjennomført en høringskonferanse og mottatt skriftlige innspill fra om lag 90 høringsinstanser. Blant høringsinstansene er det stor støtte for å videreføre hovedelementene i systemet. Mange påpeker at det er viktig med et enkelt og oversiktlig system med få indikatorer.

Det er også støtte for å videreføre studiepoengsproduksjon som sentral indikator, innføre en

kandidatindikator og ha insentiver som styrker utveksling og mobilitet av studenter og ansatte. Likeledes slutter de fleste av de som har uttalt seg, opp om etableringen av et tilleggsinsentiv i studiefinansieringen for fullførte grader. Forslaget om konkurranseutsetting av studieplasser har derimot lite støtte blant høringsinstansene.

Ekspertgruppens forslag om å endre indikatoren for inntekter fra EU til å gjelde alle EU-prosjekter har stor støtte, mens synspunktene på forslaget om å gi dobbel uttelling for inntekter fra ERC er mer delte.

Universiteter og høyskoler har ulike synspunkter på hva som bør skje med basiskomponenten. De gamle universitetene, de fleste vitenskapelige høyskolene og enkelte høyskoler støtter ekspertgruppens forslag om å videreføre dagens basis. Universitetene i Agder, Nordland og Stavanger og et flertall av de private og statlige høyskolene ønsker en eller annen form for dekomponering.

Også når det gjelder ekspertgruppens forslag til endringer i publiseringsindikatoren, er høringsvarene delte. Om lag halvparten av høringsinstansene er positive til forslaget om en prøveordning med en sentral pott for premiering av publisering i særlig anerkjente tidsskrift. De fleste høringsinstansene synes gruppens forslag om å stimulere til sampublisering er for komplisert.

Forslaget om utviklingsavtaler får støtte fra om lag halvparten av universitetene og høyskolene. Mange av institusjonene som er positive, påpeker likevel at utviklingsavtalene kan føre til økt byråkratisering, og at avtaler må ses i sammenheng med andre styringsvirkemidler. Høringsinstansene mener at forslaget bør utredes nærmere før det eventuelt tas i bruk.

5.3 Hovedprinsipper i et endret finansieringssystem

Etter at finansieringssystemet ble innført i 2002, har det vært vekst i antall kandidater og studiepoeng. Norske forskere publiserer mer, og antall doktorgradskandidater er doblet. Ekspertgruppen konkluderer med at finansieringssystemet har bidratt til økt produktivitet uten at det har gått på bekostning av kvaliteten. Med bakgrunn i de gode resultatene og ekspertgruppens analyser, mener regjeringen at norsk høyere utdanning og forskning er best tjent med at hovedtrekkene i finansieringssystemet videreføres.

Finansieringssystemet skal fortsatt være et nasjonalt system med rammebevilgninger til insti-

tusjonene. Det skal ikke fordele midler til fagområder eller individer. Dette prinsippet er viktig for å videreføre og styrke institusjonenes rolle som strategiske aktører og for å ivareta styrenes myndighet og ansvar. Rammebevilgningen skal som tidligere bestå av en basisdel og en resultatbasert del. Til den resultatbaserte delen skal det være knyttet enkle og tydelige insentiver som bidrar til gode resultater på utvalgte områder.

Regjeringen vil videreutvikle finansieringssystemet med sikte på å øke den resultatbaserte andelen over tid. I tillegg skal konkurransearenaer for forskning og utdanning bidra til høy kvalitet og eksellens i forskning og utdanning, samt bidra til å kanalisere nok ressurser til forskning på de store samfunnsutfordringene. For utdanning er det etablert én konkurransearena, og nye må vurderes. Dette vil bli fulgt opp i den varslede stortingsmeldingen om utdanningskvalitet.

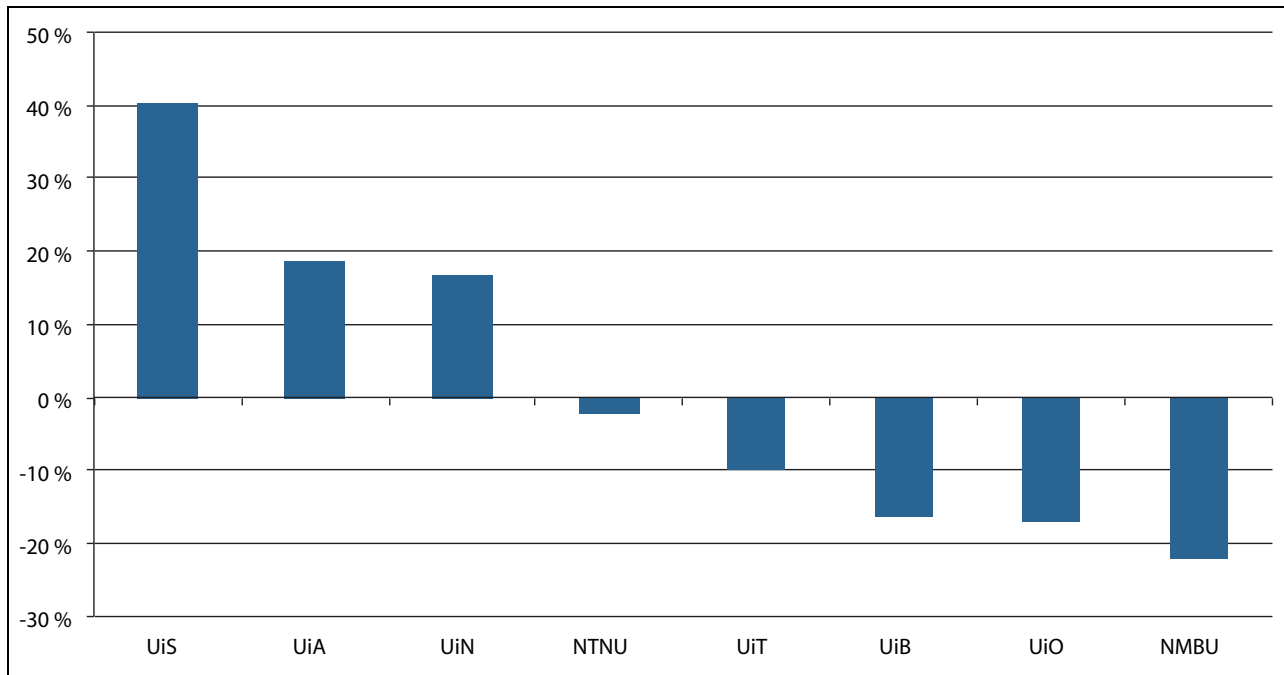
Forslaget om innføring av utviklingsavtaler mellom Kunnskapsdepartementet og den enkelte institusjon skal vurderes videre før departementet tar sin endelige beslutning.

5.3.1 Basiskomponenten

Den største delen i dagens finansieringssystem er basiskomponenten. Den skal sikre stabilitet og langsiktighet. Størrelsen på basiskomponenten til den enkelte institusjon er avhengig av mange forhold, for eksempel den faglige profilen og oppgavene institusjonen har ansvar for.

Ved etablering av finansieringssystemet i 2002 var basiskomponenten det som gjensto etter at den resultatbaserte delen var beregnet og trukket fra rammen. Basiskomponenten utgjorde i 2002 i gjennomsnitt 60 prosent av institusjonenes ramme. Størrelsen varierte fra institusjon til institusjon, avhengig av uttelling på resultatindikatorer og hvor mange rekrutteringsstillinger institusjonene hadde. I 2010 ble midlene til rekrutteringsstillinger lagt inn i basiskomponenten, og den økte fra gjennomsnittlig 60 prosent til 70 prosent. Basiskomponenten består av midler til profil og bredde i fagtilbud, husleiemidler, drift- og vedlikehold av bygningsmasse, distriktspolitiske hensyn, museum, særskilte og nasjonale oppgaver, øremerkede midler til blant annet rekrutteringsstillinger m.m.

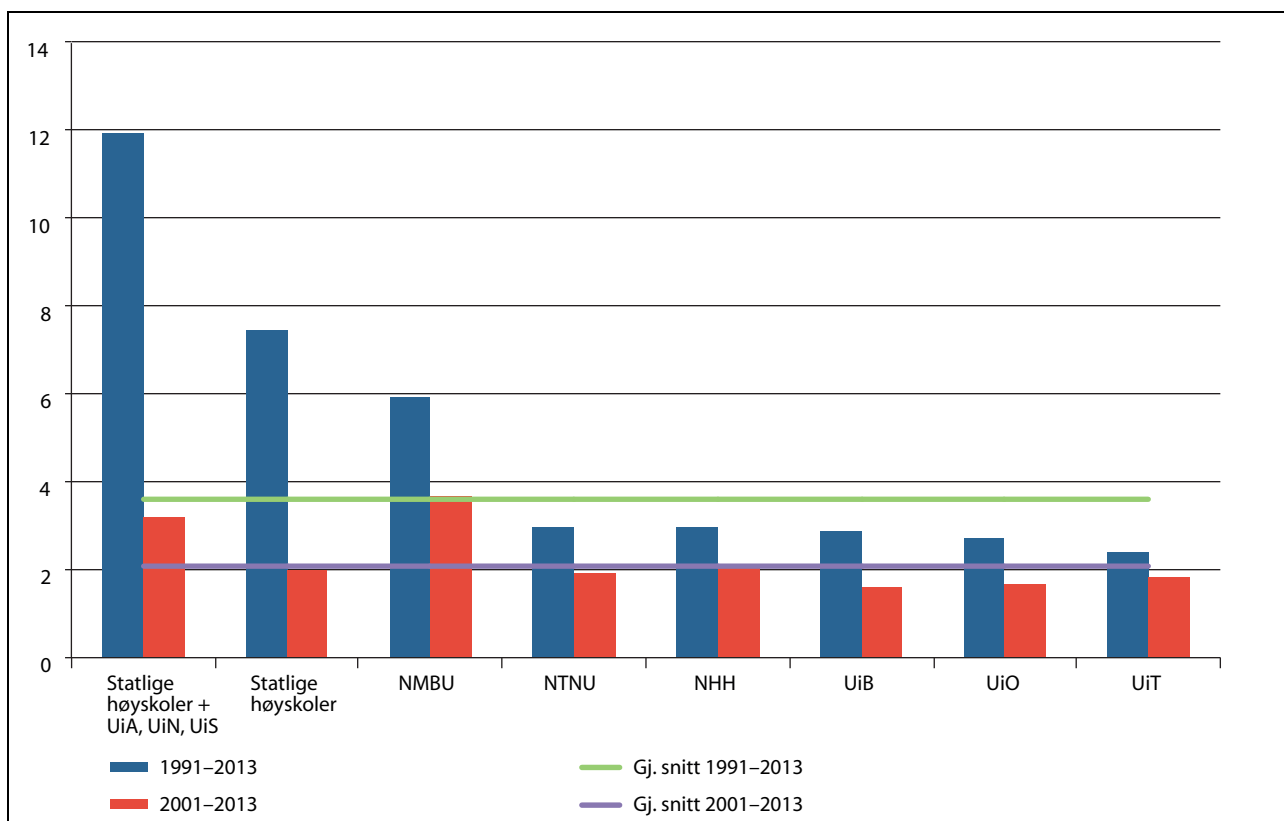
Ekspertgruppen anbefaler at basiskomponenten i dagens modell videreføres. Dette er en anbefaling som departementet støtter, til tross for at flere institusjoner i høringsrunden foreslår å bygge opp en ny basis basert på en kartlegging av dagens aktiviteter og kostnadsberegninger av



Figur 5.2 Universitetenes prosentvise endring i relativ andel av grunnbevilgningen til universitets- og høyskolesektoren 1996–2014

Bevilgning til Arkeologisk museum er utelatt fra bevilgningen til Universitetet i Stavanger.

Kilde: Kunnskapsdepartementet



Figur 5.3 Størrelsen på FoU-utgiftene i løpende priser finansiert over grunnbevilgningen i 2013 sammenlignet med henholdsvis 1991 og 2001

Universitetene i Agder, Nordland og Stavanger er medregnet i kategorien «Statlige høyskoler» fram til institusjonene ble universiteter.

Kilde: NIFU/FoU-statistikken

disse. I likhet med ekspertgruppen mener regjeringen at en formelbasert oppbygging av basiskomponenten, med nasjonale satser for ulike aktiviteter, ikke vil være en egnet måte å finansiere sektoren på. Nasjonale satser vil måtte bli gjennomsnittsberegninger og vil derfor ikke treffe en mangfoldig sektor med et bredt spekter av fagområder og aktiviteter.

Hovedbegrunnelsen for ikke å bygge opp en ny basiskomponent er likevel at departementet ikke vil svekke institusjonsledelsenes ansvar og muligheter for å drive ledelse. En ny basis bygget opp av aktiviteter med nasjonale satser vil virke førende på institusjonenes interne budsjettfordeling og dermed innsnevre styrenes muligheter for utvikling av institusjonene. Videre vil ikke omfordeling i basiskomponenten bidra til å realisere ambisjonene om å utvikle flere verdensledende miljøer. Samtidig er det viktig at finansieringen og forventningene til resultater er konsistente. Noen institusjoner har tyngre finansiering over statsbudsjettet enn andre. Det innebærer imidlertid ikke at forventningene til å bruke ressursene effektivt er forskjellige mellom et stort universitet og en liten høyskole.

Institusjonene skal benytte hele grunnbevilgningen for å oppnå sektorens mål. Utviklingen i grunnbevilgningen de to siste tiårene viser at det er relativt store forskjeller mellom institusjonene. Bevilgningsutviklingen ved universiteter og høyskoler i perioden 1996–2014 viser at andelen av grunnbevilgningen til universitetene i Agder, Nordland og Stavanger har økt, mens de andre universitetenes andel har gått noe ned, jf. figur 5.2.

Hvis vi ser på den delen av grunnbevilgningen som brukes på FoU, er bildet det samme. Figur 5.3 viser at FoU-utgiftene har vokst langt mer ved de statlige høyskolene og universitetene i Agder, Nordland og Stavanger, enn ved de gamle universitetene. FoU-utgiftene finansiert over grunnbevilgningen har vokst med 82 prosent siden 2007 ved universitetene i Agder og Stavanger. I UH-sektoren som helhet har FoU-utgiftene vokst med 38 prosent.

Politiske prioriteringer i fremtiden kan medføre flere justeringer i basiskomponenten. Finansieringssystemet må sikre at de som utnytter sine ressurser best, belønnes for det.

5.3.2 Utviklings-, kvalitets- og profilavtale

Universiteter og høyskoler bidrar med kunnskap på mange områder som er viktige for samfunnet. På flere av disse områdene kan ikke god måloppnåelse stimuleres gjennom indikatorer. Ekspertgruppen foreslår derfor å innføre en flerårig

utviklings-, kvalitets- og profilavtale mellom departementet og hver enkelt institusjon.

Kunnskapsdepartementet mener at slike avtaler kan være et godt grep for at universiteter og høyskoler utvikler tydeligere institusjonsprofiler og bidrar til mer oppmerksomhet om kvalitetsheving, utvikling av toppmiljøer og ikke minst det komplekse samarbeidet utdannings- og forskningsinstitusjoner har med samfunns- og næringsliv. For at avtalene skal bli et godt verktøy, må de ikke svekke institusjonenes faglige autonomi eller trekke ressurser fra det faglige arbeidet og over til det administrative. Beslutningen om Kunnskapsdepartementet skal gå videre med avtaler vil bli presentert i statsbudsjettet for 2016. Utforming av utviklingsavtaler vil måtte skje i dialog med institusjonene, og innføringstidspunktet må tilpasses øvrige prosesser i sektoren.

5.3.3 Incentiver for kvalitet i den resultatbaserte komponenten

I tråd med anbefalingen fra ekspertgruppen vil regjeringen videreføre et system som er enkelt og oversiktlig. Departementets vurdering er at det er et særlig behov for at institusjonene styrker arbeidet med utdanningskvalitet, at utdanningen og forskningen blir mer internasjonal, at mer av forskningen holder internasjonal toppkvalitet, og at institusjonenes bidrag til samfunnsmessig innovasjon og verdiskaping øker. Incentivene må understøtte en god utvikling på disse områdene. Departementet vil arbeide videre med følgende resultatindikatorer: studiepoeng, kandidater på bachelor-, master- og doktorgradsnivå, internasjonal utveksling av studenter og mobilitet av yngre forskere, inntekter fra EU og Forskningsrådet, publiseringspoeng og bidrags- og oppdragsinntekter. Et endelig sett med indikatorer presenteres i forslag til statsbudsjett for 2016. Regjeringen vil se indikatorene samlet og gjennomføre simuleringer på hvordan endringene slår ut for sektoren, før den tar beslutning om hvilke elementer som skal inngå i finansieringssystemet. Nedenfor presenteres foreløpige vurderinger knyttet til de nevnte indikatorene.

Incentiv for gjennomføring

En viktig grunn for å innføre et delvis resultatbasert finansieringssystem var at institusjonene skulle prioritere utdanningskvalitet høyere. Det har vært en vekst i avlagte studiepoeng, men fortsatt gjennomfører godt under halvparten av studentene på normert tid. Frafall er et stort tap for den

enkelte student og for samfunnet. Kunnskapsdepartementet vil stimulere institusjonene til å arbeide med økt utdanningskvalitet, slik at flere av studentene fullfører en grad. En kandidatindikator kan være aktuelt å innføre i tillegg til dagens insentiv for avlagte studiepoeng. Styrken i det nåværende insentivet for studiepoeng og et eventuelt kandidatinsentiv må i så fall vurderes samlet.

I dagens finansieringssystem er avlagte doktorgrader en av indikatorene som måler resultater på forskningssiden. Ekspertgruppen anbefaler at avlagte doktorgrader inngår som del av utdanningsinsentivene i det nye systemet. Det har vært en sterkt vekst i antall doktorgradsstudenter, og gjennomstrømmingen er fortsatt svak. Kunnskapsdepartementet vil vurdere forslaget.

Insentiv for internasjonalisering

Selv om inntektene fra EU har økt de siste ti årene, er de lavere enn i de andre nordiske landene. Regjeringens høye ambisjoner for norsk deltakelse i EUs forskningsprogram Horisont 2020 og Erasmus+ gjør det aktuelt å vurdere endringer for å styrke insentivet som stimulerer institusjonene til å konkurrere om midler fra EU.

Endringer i insentivet for inn- og utreisende studenter samt et nytt insentiv for å stimulere til mobilitet blant yngre forskere vil bli vurdert. Målet er å stimulere til internasjonalisering av utdanning og forskning for å øke kvaliteten.

Insentiv for publisering

Norske forskere publiserer langt mer i dag enn da finansieringssystemet ble innført. Det er likevel fortsatt rom for forbedring, særlig knyttet til kvaliteten i publikasjonene.¹ Departementet vil legge særskilt vekt på at en indikator skal bidra til nasjonalt og internasjonalt forskningssamarbeid. Den endelige utformingen av indikatoren vil skje i samarbeid med det nasjonale publiseringsutvalget.

Insentiv for inntekter fra Forskningsrådet

Nasjonal konkurranse om midler i Forskningsrådet virker stimulerende både på institusjonenes

kvalitetsarbeid og på kapasiteten til å løse store samfunnsutfordringer. Suksess i Forskningsrådet kan også være et springbrett til suksess internasjonalt, noe tildelingene fra EU viser. Ekspertgruppen har imidlertid anbefalt at dagens indikator for inntekter fra Forskningsrådet avvikles. Departementet vil derfor vurdere om det fortsatt skal være et slikt insentiv i finansieringssystemet.

Insentiv for økt samarbeid med samfunns- og næringsliv

For å fylle sin samfunnsrolle skal universiteter og høyskoler inngå i et tett samspill med samfunns- og næringsliv. Samspillet er avgjørende for innovasjon og verdiskaping og dermed for å møte store samfunnsutfordringer. Departementet ønsker å stimulere til at institusjonene utvikler samfunnsrollen og vil derfor vurdere en indikator for eksterne oppdrags- og bidragsinntekter.

5.4 Tiltak

Regjeringen vil

- videreføre hovedtrekkene i dagens finansieringssystem med en forholdsvis stor basiskomponent og en resultatbasert del
- øke den resultatbaserte andelen av rammebevilgningen over tid
- vurdere følgende insentiver på utvalgte områder: studiepoeng, kandidater på bachelor-, master- og doktorgradsnivå, publiseringspoeng, inntekter fra EU, inntekter fra Norges forskningsråd, bidrags- og oppdragsinntekter, internasjonal utveksling av studenter og mobilitet blant yngre forskere
- vurdere videre forslaget om utviklings-, kvalitets- og profilavtaler i dialog med universiteter og høyskoler
- komme tilbake med endringer i finansieringssystemet i forslag til statsbudsjett for 2016. Størrelsen på den resultatbaserte andelen, hvilke indikatorer som skal inngå, innretningen og styrkeforholdet mellom disse, samt spørsmålet om åpen eller lukket ramme, må vurderes samlet.

¹ Nordforsk 2012 og Norges Forskningsråd 2014.

6 Styring, ledelse og administrasjon

Strukturendringer krever god styring. Endringene vil også øke både mulighetene og behovene for effektiv administrasjon og bedre digitale systemer.

6.1 Endring krever styring og ledelse

Universitetene og høyskolene forvalter store ressurser for fellesskapet i form av kunnskap og økonomiske midler. Det er nødvendig med god og tydelig styring og ledelse av institusjonene for å sørge for høy kvalitet på utdanning, forskning, kunstnerisk utviklingsarbeid, formidling og annen aktivitet, samt for å forvalte ressursene effektivt. Styret har ansvar for å sørge for helhetlig styring og oppfølging av resultatene.

Norge bør være internasjonalt ledende i utviklingen av digital forvaltning. Moderne og effektive administrasjoner og administrative tjenester og hjelpemidler er forutsetninger for kvalitet i kunnskapsutvikling og god tilgjengelighet til og formidling av kunnskap. Institusjonene treffer avgjørelser som er helt sentrale for den enkeltes liv, enten de er studenter, ansatte eller andre. En vel-drevet og effektiv universitets- og høyskolesektor er viktig for studenter, faglig og administrativt ansatte og samfunnet generelt.

Styret er det øverste organet ved institusjonen. Styret skal gjøre strategiske valg og prioriteringer og er ansvarlig for mål- og resultatoppnåelsen. Styrene kan med fordel bruke handlingsrommet de har i større grad enn i dag, for eksempel til å foreta prioriteringer og satsinger.

Styret må sørge for at institusjonen kan møte utfordringer og gripe fatt i muligheter. Endringer i sektoren krever at styret sørger for utvikling av institusjonen. Institusjoner som er resultat av sammenslåing, har en stor og viktig oppgave i å sørge for kvalitetsutvikling ved å konsolidere og videreutvikle fagmiljøer og samarbeidsrelasjoner med andre institusjoner. Universiteter og høyskoler som ikke slås sammen, må utvikle seg i en sektor med færre og større institusjoner. Endringene innebærer at alle styrene må forholde seg til en ny hverdag og foreta nye vurderinger av institusjonens strategiske utvikling. Kunnskapsdeparte-

mentet vil følge det opp i styringsdialogen med institusjonene.

Institusjonene velger selv om de skal ha valgt rektor som styrets leder eller ekstern styreleder og ansatt rektor. Institusjonene må ha ledere som rekrutteres fordi de er best kvalifisert til oppgaven. Regjeringen mener i utgangspunktet at ekstern styreleder og ansatt rektor best legger til rette for rekruttering av den best kvalifiserte ledelsen, og vil gå inn for at dette bør være hovedmodellen. Imidlertid bør institusjoner som i dag har valgt rektor som styrets leder, kunne velge å beholde en slik styringsmodell dersom et flertall av styrets medlemmer ønsker dette.

Styret fastsetter selv institusjonens organisering innenfor rammene av universitets- og høyskoleloven. Institusjonene har ansvar for at den samlede styringen og organiseringen er mest mulig hensiktsmessig for å nå målene, og må aktivt vurdere denne.

Styret er et kollegialt organ. Det innebærer at selv om styremedlemmene er rekruttert på forskjellig grunnlag, har alle medlemmene det samme ansvaret for å treffe beslutninger til beste for institusjonen samlet sett. Styremedlemmer som ikke er valgt av de ansatte eller studentene, såkalt eksterne styremedlemmer, tilfører styrene et bredt spekter av kompetanse og erfaring, med impulser fra nærings-, kultur- og samfunnsliv. Dette skal være med på å ivareta samfunnets interesser og styrke samspillet mellom institusjonen og sentrale aktører. Det er likevel ikke slik at disse styremedlemmene har et annet mandat, eller at departementet har andre forventninger til dem, enn til de andre styremedlemmene. Ingen av styremedlemmene skal representere bestemte interesser eller grupper. Alle styremedlemmene har det samme ansvaret for å utvikle institusjonen. For å lykkes med dette er det viktig at styremedlemmene har god forståelse av styrets rolle, samt formålet og rammene for virksomheten.

Styret har normalt fire eksterne medlemmer. I forbindelse med gjennomføringen av forvaltningsreformen i 2009 bestemte Stortinget at universitets- og høyskoleloven skulle endres, slik at departementet og fylkeskommunene oppnevner to

eksterne styremedlemmer hver for de statlige høyskolene. Hensikten var å bringe høyskolene nærmere regionale behov og å styrke dem som regionale kunnskaps- og utviklingsaktører.¹

Styrene må ha kompetanse som gjør dem best mulig i stand til å utvikle virksomheten i en omorganisert universitets- og høyskolesektor. I arbeidet med styreoppnevninger er det viktig å komme frem til styremedlemmer som kan tilføre styrearbeidet erfaringer og kompetanse i tråd med institusjonenes profil og utviklingsmuligheter, herunder lokale og regionale behov.

Universitets- og høgskolerådet har i 2014 innhentet høyskolenes erfaringer med at oppnevningen er delt mellom fylkeskommunen og departementet. Flere rektorer peker på at styremedlemmene gjør en god innsats, men at hensynet til styrets samlede kompetansebehov bedre kan ivaretas hvis oppnevningen ikke er delt. Noen peker også på at styremedlemmene oppnevnt av fylkeskommunen ikke har tilknytning til næringslivet, og at det eksterne perspektivet i styrearbeidet har blitt svekket. Universitets- og høgskolerådet ber om at Kunnskapsdepartementet skal oppnevne alle de eksterne styremedlemmene, og at det skal oppnevnes numeriske, ikke personlige, varamedlemmer til styrene.

Arbeidet med strukturen i sektoren innebærer sammenslåinger av institusjoner over fylkesgrenser, mer komplekse virksomheter og nye samarbeidsrelasjoner. Universiteter og høyskoler skal ha innovasjonskraft og spille en viktig rolle i nasjonal og regional utvikling. Det er nødvendig med styremedlemmer som kan ta hensyn til større regioner, og ta et helhetlig og aktivt ansvar. For at styrets samlede kompetansebehov best kan vurderes ved oppnevningen, går regjeringen inn for å endre universitets- og høyskoleloven slik at Kunnskapsdepartementet skal oppnevne alle de eksterne styremedlemmene med numeriske varamedlemmer. Ved oppnevningen av eksterne styremedlemmer er det viktig å vurdere styrets kompetansebehov samlet sett. Institusjonene fremmer forslag til styremedlemmer. Kunnskapsdepartementet vil be institusjonene om å vurdere å ha kontakt med fylkeskommuner, arbeids- og samfunnsliv og andre interessenter for å komme frem til forslag på styremedlemmer som samlet sett kan ivareta styrets kompetansebehov.

6.2 Mer effektiv administrasjon

Regjeringen arbeider for en mest mulig effektiv offentlig sektor. Utviklingen innenfor informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) gir muligheter for mer effektive administrative løsninger, nye former for organisering av og innhold i læringsforløp og nye kommunikasjonsformer mellom studenter og faglig ansatte. Regjeringen mener at Norge bør ligge i front internasjonalt i å utvikle en digital forvaltning. Universitets- og høyskolesektoren må i større grad utnytte de mulighetene som ligger i IKT for å skape høyere kvalitet i utdanning og forskning, bedre tilgang til kunnskap og økt verdiskaping.

Tilgang til relevante teknologiske verktøy er ikke nok. Disse må brukes aktivt for å realisere gevinstene. Dette fordrer at både faglig og administrativt ansatte har kompetanse til å bruke dem, og det stiller krav til organisering og ledelse. Det er nødvendig med en helhetlig strategi for utvikling og bruk av IKT og nye løsninger i den faglige og administrative delen av virksomheten. Dette vil gi bedre muligheter for koordinering, samarbeid og arbeids- og kunnskapsdeling mellom sentrale aktører, noe som er viktig for effektiv og hensiktsmessig utnyttelse av teknologisk infrastruktur.

Institusjonene bør bruke felles tjenester og systemer som kan kommunisere med hverandre, og løsninger og kompetanse bør deles mer enn i dag. Det er liten grunn til at hver institusjon skal ha egne systemer, for eksempel for studieadministrasjon eller prosjektstyring, hvis det er mer effektivt at de bruker de samme. Dette vil lønne seg både når systemene skal kjøpes inn og driftes, og det kan gi faglige og økonomiske gevinster når institusjonene skal samarbeide.

6.2.1 Det lønner seg

Institusjonene har forskjellig størrelse, kompetanse, bruker ulike systemer og har på mange områder organisert administrative funksjoner forskjellig. De har valgt ulike leverandører på en rekke områder, for eksempel innenfor økonomi- og personalforvaltning og lønssystemer. Samlet sett har sektoren likevel kommet langt i å ta i bruk felles databaser og systemer på enkelte områder, for eksempel Felles studieadministrativt system (FSAT), Database for statistikk om høgre utdanning (DBH), Current Research Information System in Norway (CRISTin), BIBSYS og UNINETT AS.

¹ Ot.prp. nr. 10 (2008–2009) *Om lov om endringer i forvaltningslovgivningen mv. (gjennomføring av forvaltningsreformen)*

Boks 6.1 GigaCampus-programmet

Nettinfrastrukturen mellom universitetene og høyskolene ble kraftig utbygd på midten av 2000-tallet. Det lokale nettet ved institusjonene hadde ikke den samme utbyggingen, noe som førte til at studentene og de ansatte ikke kunne utnytte kapasiteten. UNINETT AS etablerte derfor GigaCampus-programmet, som skulle styrke og samordne de lokale nettene slik at brukerne kunne være blant dem som har best kapasitet i verden. GigaCampus-programmet skulle også gi økt sikkerhet og kvalitet gjennom en profesjonalisert driftsorganisering. GigaCampus ble finansiert med tilskudd fra Kunnskapsdepartementet og brukerbetaling fra institusjonene og kostet totalt ca. 45 millioner kroner. Capgemini har foretatt en vurdering av hvor lønnsomt programmet har vært, noe som viste at GigaCampus-programmet ga en samlet innsparing på ca. 130 millioner kroner.¹

¹ GigaCampus lønnsomhetsbetraktning, Capgemini og UNINETT AS 2008

Boks 6.2 Anskaffelsespris for digitalisering

Universitetet i Oslo har tidligere hatt problemer med å utføre anskaffelser, men har arbeidet målrettet med dette. I 2014 fikk Universitetet i Oslo Direktoratet for forvaltning og IKTs (Difi) anskaffelsespris for digitalisering. I sin begrunnelse skriver juryen blant annet at Universitetet i Oslo «siden 2009 har arbeidet systematisk med digitalisering og har oppnådd gode resultater». Videre heter det at Universitetet i Oslo har en god lederforankring og nok ressurser avsatt til arbeidet med digitalisering. De benytter i dag elektroniske verktøy for konkurransegjennomføring, kontraktsadministrasjon, bestilling og faktura.

Juryen berømmer også Universitetet i Oslo for at de digitale løsningene er implementert i hele organisasjonen, og har meget høy lojalitet hos brukerne. Virksomheten har vært i toppen på statistikkene for e-handel fra Difi over flere år. Juryen beskriver Universitetet i Oslo som et forbilde for andre, for hvordan digitalisering kan bidra til å oppnå gevinster innenfor anskaffelsesområdet.

Institusjonene er opptatt av effektiv ressursforvaltning og har gitt uttrykk for at de ønsker større grad av felles enheter. GigaCampus-programmet er ett eksempel på at samordnet ressursbruk har gitt store gevinster, se boks 6.1. Imidlertid har det vært vanskelig for institusjonene å bli enige om hvilke løsninger som bør velges.

Flere institusjoner har små og sårbare administrasjoner. Begrenset kapasitet og kompetanse gjør det vanskelig å følge kompliserte regelverk, for eksempel for offentlige anskaffelser. Effektivisering og forenkling av de administrative funksjonene blir derfor stadig viktigere for å sikre høy kvalitet og for å unngå at for mye av de økonomiske ressursene brukes på administrative oppgaver, i stedet for kjerneoppgavene.

6.2.2 Et felles løft

Regjeringen legger vekt på såkalte muliggjørende teknologier, det vil si teknologier som viser seg å bli så gjennomgripende at de fører til store endringer i samfunnet.² Internasjonalt, og til dels nasjonalt, ser vi fremveksten av det som

kan vise seg å være en slik muliggjørende teknologi: skyteknologi og -tjenester. Skyteknologi gir tilgang til sikker datalagring, infrastruktur, software og applikasjoner til lavere kostnader og med større driftsstabilitet enn det universitets- og høyskolesektoren har tilgang til i dag. Sektoren bør ta i bruk skyteknologi og ta kontroll over innføringen og utviklingen. Innføring av skytjenester er ressurskrevende både økonomisk, juridisk, organisatorisk og teknologisk. Det er derfor mer effektivt at utvikling av skytjenester skjer for sektoren samlet sett. UNINETT AS har foreslått hvordan dette kan gjøres. Departementet vil vurdere dette i samarbeid med universitetene og høyskolene.

Sammenslåing av institusjoner og endrede behov krever ny bruk og organisering av systemer for faglig aktivitet og administrasjon. Det vil fortsatt være et mangfold av institusjoner og et stort potensial for samarbeid. Institusjonene må effektivt kunne bruke systemer og IKT-

² Meld. St. 7 (2014–2015) *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2015-2024*

baserte hjelpemidler. Det er derfor viktig at systemene kan kommunisere og legger opp til samhandling. Data og informasjon må kunne gjenbrukes, og det bør brukes minst mulig ressurser på anskaffelse og drift.

Institusjonene må selv komme frem til løsningene, være forberedt på å bruke dem og gjennomføre nødvendige endringer. I samarbeid med Universitets- og høyskolerådet vil departementet derfor oppnevne en arbeidsgruppe med representanter fra sektoren, som skal ha en helt sentral rolle i arbeidet og levere konkrete forslag til departementet om oppfølging. Arbeidsgruppen skal utarbeide forslag til en helhetlig strategi for organisering, utvikling og bruk av IKT og nye løsninger i sektoren. Arbeidsgruppen, med et sekretariat fra UNINETT AS, må sørge for god dialog med sektoren i arbeidet.

6.2.3 Mer helhet

Universitets- og høyskolesektoren har på mange områder, særlig innenfor studieadministrasjon og databaser, kommet langt i å ta i bruk felles tjenester og løsninger. Disse tjenestene har ulike organisatoriske rammer, fordi de ofte er utviklet spesielt for å dekke institusjonenes behov. En del av organisasjonene har vært av en slik størrelse at det ikke har vært hensiktsmessig å etablere egne driftsorganisasjoner. De har derfor blitt organisert som en administrativ del av et universitet eller en statlig høyskole, uten at styret for institusjonen har ansvaret for den faglige virksomheten. Noen slike organisasjoner er Felles studieadministrativt tjenestesenter (FSAT), Current Research Information System in Norway (CRISTin), Norgesuniversitetet og BIBSYS.

UNINETT AS sørger for fremtidsrettet IKT-infrastruktur og fellestjenester til sektoren. UNINETT AS arbeider med fellesløsninger for teknologiske verktøy og infrastruktur og har bidratt til at Norge sannsynligvis har Europas mest homogene forskningsnett. Det vil si at infrastruktur og en del tjenester i svært stor grad er standardisert helt til de når frem til den enkelte forsker og student. UNINETT AS har også vært viktig i utviklingen av felles tjenester og infrastruktur for blant annet tungregning.

I dag forvalter, utvikler, vedlikeholder og drifter Felles studieadministrativt tjenestesenter (FSAT) studieadministrative systemer og tjenester til norske universiteter og høyskoler. FSAT skal videreutvikles og være leverandør av tjenester og produkter institusjonene benytter seg av.

Universitetene og høyskolenes behov er viktige premisser for utviklingen av FSAT.

FSAT er i dag administrativt knyttet til Universitetet i Oslo, men styret for universitetet har ikke ansvaret for senterets faglige virksomhet. FSAT bør ha stor grad av selvstendighet for å kunne ta et ansvar for å utvikle virksomheten i tråd med sektorens behov og må fortsatt være leverandør av de tjenestene og funksjonene av høy kvalitet som etterspørres. Kunnskapsdepartementet vil derfor vurdere om FSAT bør organiseres som et selvstendig forvaltningsorgan direkte under departementet.

CRISTin har ansvar for flere oppgaver relatert til forskningsdokumentasjon og tilgang til forskningsinformasjon. Blant annet skal CRISTin innhente og sammenstille informasjon fra forskningsinstitusjonene i universitets- og høyskole-, institutt- og helsesektoren ut fra prinsippet om åpen tilgang for alle. CRISTin ble etablert i 2011 og har i stor grad nådd målene og utviklet seg i tråd med forutsetningene. Departementet prioriterer å videreutvikle CRISTin i arbeidet med effektivisering. Det ligger betydelige muligheter for å forenkle forskernes arbeid gjennom å integrere CRISTins systemer med andre systemer som forskerne må forholde seg til, i forbindelse med søknader og rapportering. Dette gjelder for eksempel Datatilsynet, Kreftforeningen, forskningsetiske komiteer og helseforetakene. Det foregår allerede en integrering mellom Forskningsrådets systemer og CRISTin. På sikt bør det vurderes om CRISTin skal få en nærmere tilknytning til FSAT eller andre fellestjenester. CRISTin er viktig for flere sektorer, og dette vil være sentralt i vurderingene.

Norgesuniversitetet (NUV) er Kunnskapsdepartementets organ for å fremme IKT-støttet læring, fleksibel utdanning og samarbeid med arbeidslivet. På grunn av sammenhengen mellom oppgavene vil departementet vurdere om Norgesuniversitetet kan organiseres sammen med andre aktører i sektoren.

BIBSYS leverer produkter og tjenester for utveksling, lagring og gjenfinning av data. BIBSYS har selv utviklet slike tjenester og produkter, men vil nå gå over til å anskaffe disse gjennom kjøp i det åpne markedet. Dette vil gi BIBSYS en endret rolle, som tilsier at BIBSYS bør slås sammen med andre aktører i sektoren, for eksempel UNINETT AS eller CRISTin. Departementet vil vurdere dette i samråd med de berørte virksomhetene og sektoren for øvrig.

Nasjonalt kompetansesenter for utenlandsk utdanning er i dag organisert som en del av Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen

(NOKUT). Kompetansesenteret behandler søknader om generell godkjenning av utenlandsk utdanning og er et nasjonalt informasjons- og kompetansesenter for utenlandsk utdanning. Det bør på sikt vurderes om det vil være hensiktsmessig å overføre disse oppgavene fra NOKUT til FSAT.

Universitets- og høgskolerådet (UHR) er en interesseorganisasjon for institusjonene i sektoren. UHR har som mål å være en sentral premissleverandør til Stortinget og regjeringen og en viktig utdannings- og forskningspolitisk aktør. Imidlertid gir departementet UHR tilskudd for å utføre flere oppgaver, for eksempel som sekretariat for Komité for kjønnsbalanse i forskning og for Lærebokutvalget som fordeler midler bevilget av Stortinget til utgivelse av læremidler. Slike oppgaver gitt av departementet kan gjøre det vanskeligere for UHR å opptre som en uavhengig aktør på vegne av sektoren, og det kan gi inntrykk av rollekonflikt. Departementet vil derfor vurdere om slike oppgaver bør overføres til en annen aktør.

Database for statistikk om høgre utdanning (DBH) ved Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS (NSD) har data om studenter, utdanning, forskning, personale, museum, areal, økonomi og selskapsdata. NSD samarbeider med Statistisk sentralbyrå. DBH utarbeider analysegrunnlag og egne analyser. DBH bør i større grad videreutvikles som et miljø for økonomiske analyser og standardisert rapportering, og dette bør ses i sammenheng med utviklingen av FSAT.

6.3 Tiltak

Regjeringen vil

- gå inn for å endre universitets- og høyskoleloven slik at ekstern styreleder og ansatt rektor blir hovedmodell for styring og ledelse av institusjonene
- at Kunnskapsdepartementet skal oppnevne alle de eksterne styremedlemmene for alle institusjonene, med numeriske varamedlemmer
- etablere en arbeidsgruppe som skal utarbeide en helhetlig strategi og forslag til tiltak for hvordan systemer for faglig aktivitet og administrasjon kan brukes og organiseres mer effektivt. Arbeidsgruppen skal etableres i samarbeid med Universitets- og høgskolerådet, ha deltakere fra sektoren og sekretariat fra UNINETT AS.
- vurdere hvordan sikre skytjenester kan gi en mer effektiv universitets- og høyskolesektor i tråd med studentenes og de ansattes behov
- videreutvikle Felles studieadministrativt tjenestesenter, og vurdere om dette bør organiseres som et selvstendig forvaltningsorgan direkte under Kunnskapsdepartementet
- vurdere organiseringen av BIBSYS og Norges universitetet
- vurdere om NOKUTS kompetansesenter for utenlandsk utdanning på sikt kan overføres til Felles studieadministrativt tjenestesenter
- vurdere ansvar for forvaltningsoppgaver som Kunnskapsdepartementet nå gir tilskudd til Universitets- og høgskolerådet for å utføre
- vurdere hvordan Database for statistikk om høgre utdanning kan videreutvikles som miljø for økonomiske analyser og standardisert rapportering

7 Forholdet mellom universitets- og høyskolesektoren og instituttsektoren

Regjeringen vil støtte strukturelle endringer i instituttsektoren der de kan bidra til å heve kvaliteten, hvis initiativet er forankret ved instituttene selv.

7.1 Instituttsektoren: stor og mangfoldig

Denne meldingen handler først og fremst om universitets- og høyskolesektoren. Eierstrukturen for de aller fleste forskningsinstituttene er grunnleggende forskjellig fra universiteter og høyskoler. Det er også nylig innført tiltak som forventes å virke strukturerende og kvalitetshevende i instituttsektoren. Departementet har derfor ikke hatt en prosess og dialog med instituttsektoren i samme omfang som det har hatt med universitets- og høyskolesektoren. Instituttene, representert av Forskningsinstituttens fellesarena (FFA), har deltatt på ett dialogmøte, samt gitt skriftlig innspill. Det har også vært dialog med representanter fra instituttsektoren på ulike konferanser med strukturendringer på dagsordenen.

Instituttsektoren er en viktig del av det norske forskningssystemet og de fleste universiteter og høyskoler samarbeider med ett eller flere institutter. Strukturreformen i universitets- og høyskolesektoren vil derfor indirekte påvirke mange institutter. Videre er det slik at en del av utfordringene som gjelder forskning i universitets- og høyskolesektoren, jf. kapittel 3, også gjelder for instituttsektoren. Dette kapitlet drøfter kort forholdet mellom de to forskningsutførende sektorene, med utgangspunkt i instituttene.

Instituttsektoren er viktig for norsk anvendt forskning og den er en sentral leverandør av FoU-tjenester til både offentlig og privat sektor. Norges forskningsråd har et særskilt strategisk ansvar for instituttsektoren.

Flere av Forskningsrådets evalueringer peker på at små og fragmenterte fagmiljøer kan være et strukturelt hinder for kvalitet, jf. omtale av disse i kapittel 3. To eksempler er biofagevalueringen og evalueringen av norsk klimaforskning.¹ I biofage-

valueringen var et av rådene fra komiteen at man bør vurdere instituttsektoren og se på muligheten for bedre integrering med universitetene. Evalueringen tilføyde at dette ikke var relevant for alle fagområder som evalueringen omfattet. Klimafagevalueringen påpekte at deler av den samfunnsvitenskapelige klimaforskningen var såpass fragmentert at kun få områder hadde tilstrekkelig kritisk masse til å bygge sterke miljøer.

En evaluering av de regionale instituttene innenfor den samfunnsvitenskapelige arenaen viste blant annet at disse instituttene er gjennomgående små i forhold til de nasjonale instituttene, at de har relativt lite inntekter fra konkurranseutsatte midler og relativt lav vitenskapelig publisering.² Evalueringen viste også at de regionale instituttene er en lite homogen gruppe, og at mange av dem har nære relasjoner til høyere utdanningsinstitusjoner i sin region. Evalueringspanelet anbefalte at enkelte av disse instituttene bør samarbeide tettere med høyskoler eller andre forskningsinstitusjoner for å få mer robuste organisatoriske rammer og for å styrke den faglige kvaliteten. Panelet anbefalte også å etablere en egen ordning med formål om å utrede og iverksette sammenslåinger. Forskningsrådet understreket behovet for sammenslåinger da evalueringen ble lansert.

Ifølge Forskningsrådets instituttstrategi går utviklingen internasjonalt i retning av færre og større enheter i instituttsektoren. Dette betyr større og sterkere konkurranse i det internasjonale forskningsmarkedet. En gjennomgang av den norske EU-porteføljen som Forskningsrådet gjorde i 2014, viser at de største instituttene har alle vunnet frem i konkurransen om prosjekter fra EUs forsknings- og innovasjonsprogrammer. Det finnes eksempler på små institutter som har relativt mange EU-prosjekter, men det er de minste

¹ Evaluation of Biology, Medicine and Health Research in Norway. Forskningsrådet 2011 og Norwegian climate research – An evaluation. Forskningsrådet 2012

² Evaluering av de tolv regionale forskningsinstituttene. Forskningsrådet 2012

Boks 7.1 Fakta om instituttsektoren

Instituttsektoren består av selvstendige institusjoner, som ikke er en del av universitets- og høyskolesektoren eller næringslivet, og som utfører forskning og utviklingsarbeid (FoU). Sektoren omfatter både institutter som har FoU som kjerneaktivitet, virksomheter med andre hovedformål enn FoU, men der FoU-aktiviteten kan være av et betydelig omfang, samt enheter der FoU-omfanget bare utgjør en mindre del av den samlede virksomheten. Samlet er den norske instituttsektoren relativt stor sammenlignet med andre land.

Instituttsektoren kan grupperes som følger:

- Helseforetak uten universitetssykehusfunksjon, museer og andre enheter
- Offentlige institusjoner som utfører FoU, men som har annet hovedformål
- Statlige forskningsinstitutter som får driftsbevilgning direkte fra departementene
- Forskningsinstitutter som får basisbevilgning via Forskningsrådet (om lag 50 institutter).

Noen fakta om forskningsinstituttene som er underlagt de statlige retningslinjene for basisbevilgning, som fordeles av Forskningsrådet:

- I 2014 var det 49 institutter (51 enheter) som var innlemmet i basisfinansieringsordningen. Størrelsen på basisbevilgningen varierer både absolutt og relativt mellom instituttene, og i gjennomsnitt utgjør den drøyt ti prosent av driftsinntektene.
- Instituttene er gruppert inn i følgende arealer i basisfinansieringssystemet: Sam-

funnsvitenskapelige institutter, miljøinstitutter, primærnæringsinstitutter og teknisk-industrielle institutter.

- Basisbevilgningene fra Forskningsrådet utgjorde i underkant av 900 millioner kroner i 2013 og tilsvarte vel ti prosent av de totale inntektene til disse instituttene.
- Det ble utført vel 6 300 årsverk ved instituttene, herav knapt 4 200 årsverk utført av forskere og faglig personale.
- I 2013 fikk instituttene 1,2 milliarder kroner i inntekter fra utenlandske kilder. Av dette kom 28 prosent fra EU.
- Oppdragsinntektene fra næringslivet har vært fra 2,1 til 2,5 milliarder kroner per år i perioden 2009–13. Tilsvarende inntekter fra offentlig sektor i samme periode har vært 1,0–1,4 milliarder kroner.
- Forskningsinstituttene har økt den vitenskapelige produksjonen fra 0,53 til 0,66 publikasjonspoeng per årsverk i perioden 2008–13, og den samfunnsvitenskapelige arenaen har den høyeste vitenskapelige produksjonen med 0,99 publikasjonspoeng per årsverk.
- Om lag en tredjedel av de totale offentlige FoU-midlene og nesten 44 prosent av Forskningsrådets midler går til instituttsektoren.

Kilde: Forskningsrådets årsrapport for 2013, med noen tall oppdatert for 2014.

instituttene som dominerer listen over de som har svært få, eller ingen, EU-prosjekter.

Regjeringen mener at det er potensial for kvalitetsgevinster ved tettere samarbeid innenfor og på tvers av disse sektorene enn hva som skjer i dag. I enkelte tilfeller kan også sammenslåinger styrke kvalitet og robusthet.

7.2 Mekanismer som kan gi strukturelle endringer i instituttsektoren

7.2.1 Nye retningslinjer for basisfinansiering

Retningslinjene for statlig basisfinansiering av institutter ble fastsatt ved Kongelig resolusjon 19.

desember 2008 og revidert av Kunnskapsdepartementet 1. juli 2013. De nye retningslinjene åpner for at forskningsinstitutter både kan innlemmes og tas ut av basisfinansieringsordningen.

Deltagelse i basisfinansieringsordningen er ikke rettighetsbasert. Mens Forskningsrådet står for vurderingen av nye søkerinstitutter, er det departementene med basisfinansieringsansvar som foreslår i statsbudsjettet hvert år hvilke forskningsinstitutter som skal motta basisbevilgning.

Forskningsrådet har i 2014 utdypet og konkretisert retningslinjene for statlig basisfinansiering. Det er definert fire kvantitative krav for å bli kvalifisert til basisbevilgning, og et av kravene er at institutt skal ha minst 20 FoU-årsverk. De tre

Boks 7.2 Profesjonsfagene har særlig potensial for samarbeid på tvers av sektorene

Det er potensial for mer utstrakt samarbeid mellom instituttsektoren og universitets- og høyskolesektoren innenfor profesjonsfag med kort forskningstradisjon. NIFUs kartlegging av norsk velferdsforskning fra 2013 viste at omtrent 45 prosent av forskningen ble utført i universitets- og høyskolesektoren og resten i instituttsektoren.¹ Universitets- og høyskolesektoren er dermed en mindre aktør innenfor velferdsforskning enn instituttsektoren. Helse- og omsorgstjenesteforskningen ved universiteter og høyskoler er av svært varierende kvalitet, og hovedsakelig best i enheter tilknyttet universitetene.² Ved høyskolene er undervisningsoppgavene store, forskningsressursene relativt små og relevansen av forskningen liten, noe som også kom frem i

evalueringen. Forsterket samarbeid mellom institutter som utfører velferdsforskning og universiteter og høyskoler med helsefaglige profesjonsutdanninger, kan bidra til å styrke og videreutvikle utdanningene og knytte utdanningene og fagmiljøene tettere sammen. Andre profesjonsfag med kort FoU-tradisjon vil kunne ha tilsvarende nytte av sterkere samarbeid med forskningsinstitutter innenfor samme fagfelt, eksempelvis ingeniørutdanninger med institutter innenfor teknologi og lærerutdanninger med institutter innenfor utdanningsforskning.

¹ Velferdsforskning i Norge 2011: Ressurser og resultater. NIFU 2013

² Evaluation of Biology, Medicine and Health Research in Norway. Forskningsrådet 2011

andre kravene gjelder andel oppdragsforskning, andel bidragsforskning og omfang av publisering. I tillegg gjennomføres det en helhetlig vurdering av nye søkere til basisfinansieringsordningen. I 2014 ble seks søkerinstitutter vurdert. Forskningsrådet anbefalte at bare ett av dem skulle innlemmes i basisfinansieringsordningen.

Fra og med 2014 har Forskningsrådet en årlig gjennomgang av institutter som er innenfor ordningen, for å vurdere om de fortsatt tilfredsstillende kravene for statlig basisfinansiering. Hvis et institutt over tid ikke tilfredsstillende kravene, vil Forskningsrådet og instituttet ha en prosess som inkluderer drøftelser av strukturelle endringer. Dette innebærer vurderinger av om det er hensiktsmessig at instituttet forblir en selvstendig enhet fremfor å inngå i en større organisasjon gjennom sammenslåing med andre institusjoner.

Med de nye reglene for basisfinansiering av instituttene mener regjeringen at dette systemet er tilstrekkelig som reguleringsmekanisme for å sikre at det er institutter med god nok kvalitet som støttes. Regjeringen vil at retningslinjene skal virke i minst tre år til for å høste erfaringer, før de eventuelt vurderes på nytt.

7.2.2 Evaluering av instituttene

Forskningsrådet har laget en overordnet plan for sine instituttevalueringer i femårsperioden 2013–18. Evalueringen av miljøinstituttene skal foreligge i mars 2015, og evalueringen av de teknisk-industrielle instituttene skal ferdigstilles i slutten

av 2015. Det planlegges også en evaluering av de samfunnsvitenskapelige instituttene i 2016 og av primærnæringsinstituttene mot slutten av perioden.

Regjeringen forventer at disse evalueringene vil inkludere råd om strukturelle endringer i eller mellom institusjoner, der det er relevant, i henhold til evalueringskomiteenes mandater.

7.3 Samarbeid på tvers av sektorene

Mange institutter har sterke bånd til universiteter og høyskoler. De kan ha overlappende fagområder, være lokalisert i nærheten av hverandre eller ha ansatte som jobber på hverandres prosjekter. Ofte er også universiteter og høyskoler deleiere eller stiftere av instituttene. Å styrke relasjonen ytterligere gjennom tettere samarbeid enn i dag kan være en måte å ta ut kvalitetsgevinster på. I enkelte tilfeller kan også sammenslåinger være aktuelt.

7.3.1 Rammevilkår for samarbeid

Universitets- og høyskolerådet (UHR), Forskningsinstituttens fellesarena og Forskningsrådet har vurdert mulige hindre for et godt samspill mellom de to sektorene.³ Hovedkonklusjonen var at

³ Om samspillet mellom universitets- og høyskolesektoren, instituttsektoren og Forskningsrådet. Notat fra FFA, UHR og Forskningsrådet datert 8. mai 2014.

Boks 7.3 Universiteters ønske om sammenslåing og tettere samarbeid med institutter

Blant de 33 skriftlige innspillene fra universiteter og høyskoler som Kunnskapsdepartementet har mottatt inn mot stortingsmeldingen, har 19 omtalt samarbeidet med instituttsektoren. Flere av disse uttrykker ønske om enten tettere samarbeid eller sammenslåing. Nedenfor er utdrag av innspillene fra syv av universitetene.

Universitetet i Stavanger (UiS) ønsker å være en drivkraft for regionens kunnskapsutvikling og et internasjonalt forskningsuniversitet med vekt på nyskaping og innovasjon. UiS eier 50 prosent av International Research Institute of Stavanger (IRIS). Samarbeidsflaten mellom disse to institusjonene er allerede omfattende og UiS vil ha drøftelser med IRIS om et enda mer forpliktende samarbeid.

Forskningsinstituttene Uni Research og Christian Michelsen Research er hel- eller deleid av Universitetet i Bergen (UiB). UiB er også en av stifterne av Nansensenteret i Bergen. UiB foreslår at disse institusjonene sammenslås til ett aksjeselskap. Målet er å få etablert et sterkt internasjonalt konkurransedyktig forskningsinstitutt.

Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU) har et nært forhold til flere institutter, for eksempel Veterinærinstituttet og de landbruks- og matfaglige forskningsinstituttene på Campus Ås. NMBU mener at samarbeidet med instituttsektoren kan styrkes ytterligere ved å gjennomgå samarbeidsområdene, utvikle faglig arbeidsdeling og å finne frem til effektiv res-

sursutnyttelse av infrastruktur og vitenskapelig utstyr.

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU) har et nært forhold til SINTEF. De to institusjonene utgjør til sammen et tyngdepunkt for teknologisk forskning og utdanning. NTNU ønsker å forsterke samarbeidet med SINTEF, både faglig og organisatorisk. De har opprettet et prosjekt, *Bedre sammen*, som skal utrede hvordan de kan oppnå økt kvalitet i forskningen og økt konkurransekraft om nasjonale og internasjonale forskningsmidler.

Universitetet i Oslo (UiO) ønsker at Simula og Universitetssenteret på Kjeller (UNIK) blir en del av virksomheten ved UiO, men dette er ikke ønsket av Simula eller UNIK.

Universitetet i Agder sier det kan være aktuelt med tettere samarbeid med Agderforskning og Teknova.

Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet (UiT) har lang tradisjon for samarbeid med instituttsektoren. UiT anser samhandlingen med instituttsektoren som en styrke gjennom blant annet forbedret kapasitet ved søknader og prosjektgjennomføring. Samarbeidet bidrar også til å utvide UiTs nettverk til næringsliv og samfunnsliv for øvrig. UiT ønsker å videreutvikle samarbeidet.

Regjeringen vil støtte strukturelle endringer i instituttsektoren der de kan bidra til å heve kvaliteten, hvis initiativet er forankret ved instituttene selv.

det er iverksatt en rekke tiltak som reduserer de fleste hindrene for samarbeid. For eksempel har universitets- og høyskolesektoren innført et totalkostnadsprinsipp som inkluderer dekning av indirekte kostnader. Det har bidratt til at kostnadene ved ekstern forskningsfinansiering for de to sektorene har blitt jevnere. Videre har Forskningsrådet siden 2012 dekket timesatser basert på faktiske kostnader. Disse tiltakene bidrar til mer likeartede prinsipper for prising av tjenester og dermed mer like konkurransevilkår mellom sektorene.

7.3.2 Instituttene rolle i doktorgrads-utdanningen

Instituttene tematiske spesialisering og tette samarbeid med næringsliv, samfunnsliv og

offentlig sektor gjør at de har en nøkkelrolle i å knytte forskning, utdanning og innovasjon sammen. Instituttene kan for eksempel tilby doktorgradskandidatene erfaring fra tverrfaglig og prosjektorientert forskning som er relevant for næringsliv og offentlig sektor. Regjeringen ønsker å benytte forskningsinstituttene kompetanse til å styrke rekrutteringen, særlig til matematiske, naturvitenskapelige og teknologiske fag (MNT). Forskningsrådet har, etter bestilling fra Kunnskapsdepartementet, foreslått mekanismer som kan styrke instituttene rolle i dette arbeidet.

I samsvar med Meld. St. 7 (2014–2015) *Langtidsplanen for forskning og høyere utdanning 2015–2024*, vil regjeringen trappe opp antallet rekrutteringsstillinger med 500 stillinger. Noen av disse

stillingene vil øremerkes instituttsektoren, men det er fortsatt universiteter og høyskoler som tildele doktorgrader.

7.3.3 Samarbeid kan styrke internasjonal konkurransekraft

Institusjoner av en viss størrelse gir et bedre grunnlag for å bygge opp en profesjonell ledelse og administrasjon. Dette er helt sentralt for at forskere i Norge skal gis mulighet til å delta i store internasjonale forskningsprosjekter, for eksempel i Horisont 2020. I dag er norsk deltagelse i EUs forskningsprogrammer for lav. Det er for stor variasjon mellom ulike institutters EU-deltagelse og generelt for lav deltagelse fra universiteter og høyskoler. Regjeringen har derfor laget en *Strategi for forsknings- og innovasjons-samarbeid med EU* og trappet opp bevilgningene betydelig for å stimulere til økt EU-deltagelse. Det er rimelig å anta at et tettere samarbeid, og i noen tilfeller sammenslåing, mellom et institutt og et universitet eller en høyskole kan bidra til vesentlig erfaringsoverføring og økt profesjonalitet i EU-arbeidet.

7.4 Tiltak

Regjeringen ser positivt på sammenslåinger og tettere samarbeid som kan føre til større og mer konkurransedyktige og robuste enheter, både innenfor instituttsektoren og mellom universiteter og høyskoler og forskningsinstitutter. Regjeringen har imidlertid lagt opp til at eventuelle sam-

menslåinger skal foreslås av instituttene selv. Regjeringen vil støtte sammenslåinger og tettere samarbeid der dette kan gi høyere kvalitet hos de involverte institusjonene.

Regjeringen vil derfor vurdere å opprette en ordning der forskningsinstituttene kan søke midler til å forberede og gjennomføre sammenslåingsprosesser. Da må de som ønsker midler beskrive hvordan sammenslåing kan gi kvalitetsgevinst, for eksempel gjennom et styrket og mer profesjonelt arbeid med EU-forskningen. Ordningen skal også gjelde for tettere samarbeid der minst én av partene er et institutt. Dette er i tråd med Forskningsrådets instituttstrategi. Forskningsrådet vil derfor bli bedt om å utforme og administrere en eventuell slik ordning. I prosesser som inkluderer statlige institusjoner vil staten i kraft av sitt eierskap til institusjonen være involvert underveis, slik at blant annet økonomiske og administrative konsekvenser vil bli vurdert i hvert enkelt tilfelle.

Regjeringen vil

- vurdere om kravene til statlig basisfinansiering skal revideres etter at de nye retningslinjene har virket i tre år
- vurdere å opprette en finansieringsordning i Forskningsrådet for å legge til rette for sammenslåinger og tettere samarbeid mellom institusjoner i universitets- og høyskolesektoren og instituttsektoren, og innenfor instituttsektoren
- øremerke noen av rekrutteringsstillingene som er varslet i Meld. St. 7 (2014–2015) *Langtidsplanen for forskning og høyere utdanning 2015–2024*, til instituttsektoren

8 Andre kvalitetsfremmende virkemidler

Strukturelle endringer i universitets- og høyskolesektoren må spille på lag med andre kvalitetsfremmende virkemidler og tiltak.

8.1 Kunnskap om utdanningskvalitet

Utdanninger av høy kvalitet legger til rette for gode læringsprosesser for studentene og utruster dem med relevant kunnskap for en fremtidig yrkeskarriere. Studentene lærer mest når de blir aktivisert gjennom oppfølging og tilbakemeldinger, og når det stilles høye krav til dem, jf. kapittel 2. I dag er det store variasjoner i studentenes tidsbruk mellom fag og institusjoner, og vi har indiksjoner på at det faglige nivået i undervisningen varierer mellom institusjoner og mellom fag, jf. kapittel 3.

Vi vet imidlertid for lite om hva det faglige nivået i utdanningene faktisk er, og det eksisterer ikke omforente, lett tilgjengelige indikatorer på god undervisning. Det innebærer at det ikke finnes standarder for kvalitet og systemer for bedømmelse og belønning av kvalitet i undervisning på lik linje med forskning. Det gjør det vanskeligere å gi uttelling for undervisningsvirksomheten i den akademiske karrieren. Det brukes hvert år store ressurser på at studentene skal få en god utdanning, og det er derfor viktig med kunnskap om hvordan fagmiljøene legger til rette for dette. For at utdanningsledere og fagmiljøer skal kunne utvikle kvaliteten i undervisningen, trenger de informasjon om undervisningskvaliteten sammenliknet med tilsvarende fag på andre institusjoner. Når studenter skal velge studiested, og arbeidsgivere ansette kandidater, har de behov for informasjon om kvaliteten på ulike studieprogrammer. Også myndighetene trenger pålitelig kvalitetsinformasjon til styringsformål og for å kunne utvikle utdanningspolitikken.

Mangelen på indikatorer for å måle kvalitet i utdanningen er ikke et særnorsk fenomen. Høyere utdanning spenner over et bredt spekter av utdanninger med betydelig heterogenitet i fagområder og vitenskapelig metode, samtidig som mange utdanninger er svært spesialiserte. En

naturlig konsekvens av kompleksiteten i høyere utdanning er at det er vanskelig å operere med noen få gode og presise indikatorer. For å få et bilde av utdanningskvaliteten må en rekke indikatorer ses i sammenheng og suppleres med mer kvalitative evalueringer. Når man utvikler indikatorer må man vurdere formålet med dem, i hvilken grad tilgjengelig informasjon kan utnyttes for formålet, og om det er mulig å utvikle enkle, treffsikre indikatorer med legitimitet i systemet. Man må også være oppmerksom på eventuelle utilsiktede virkninger av indikatorbruk og vurdere om det finnes andre, mer hensiktsmessige måter å oppnå ønsket resultat og utvikling.

8.1.1 Kunnskap om studentenes læringsutbytte

En tilnærming til å vurdere utdanningskvaliteten er å se på hva studentene faktisk har lært, kontrollert for relevante bakgrunnsvariabler. De mest opplagte indikatorene for studentenes læringsutbytte er strykprosent og karakterer kontrollert for karakterer fra videregående opplæring. Da ny karakterskala ble innført i 2003, var intensjonen at karakterene skulle gis på bakgrunn av prestasjoner, og ikke fastsettes i forhold til en gitt fordeling på institusjons- og programnivå (normalfordeles). Forskning har imidlertid vist at det er store forskjeller i karaktersettingspraksis mellom institusjoner og mellom fag.¹ Karakterer har derfor klare svakheter som indikator på variasjon i utdanningskvalitet mellom institusjoner.

Karakterer er en innarbeidet kilde til kunnskap om studentenes læringsresultater for potensielle arbeidsgivere og samtidig lærestedenes viktigste tilbakemelding til studentene på deres prestasjoner både absolutt og relativt til sine medstudenter. Derfor er det viktig å sikre mer enhetlig karaktersettingspraksis. Ved innføring av nytt karaktersystem fikk Universitets- og høyskolerådet (UHR) ansvaret for å fremme enhetlig bruk av karakterskalaen. Det er etablert såkalte karakterpaneler for de ulike fagområdene, der karak-

¹ Strøm *et al.* 2013

terpraksis innenfor samme fagområde sammenlignes på tvers av institusjonene. Hensikten er å følge utviklingen og tilstrebe lik praksis. UHR jobber også med å utvikle sensurordningene innenfor høyere utdanning for å få en sterkere samordning av karakterbruken. Departementet forventer at dette arbeidet vil føre til en mer enhetlig karaktersetting.

Før Kvalitetsreformen krevde loven minst to sensorer, hvorav minst én ekstern, ved avsluttende eksamen. I 2005 ble universitets- og høyskoleloven endret slik at kravet om ekstern sensor bare ble opprettholdt på selvstendige arbeider på høyere grad. For øvrig ble kravet om ekstern sensor endret til et lovfestet krav om ekstern evaluering av vurderingene eller vurderingsformene (tilsynsensor). Det er viktig at ordningen med tilsynsensor brukes på en måte som sikrer kvalitet på alle nivåer.

I grunnopplæringen kommer sammenlignbar informasjon om elevenes læringsresultater fra nasjonale prøver og felles eksamener. I mange land gjennomføres slike eksamener og tester også i høyere utdanning. USA gjennomfører eksempelvis tester av både fagspesifikke og generiske ferdigheter. OECD har gjennomført en mulighetsstudie for å undersøke om det er mulig å måle generelle ferdigheter, samt ferdigheter i økonomifag og på ingeniørutdanning, på tvers av land (Assessment of Higher Education Learning Outcomes – AHELO). Norge deltok i 2012 i mulighetsstudien av generelle ferdigheter.²

Kunnskapsdepartementet har bedt Nasjonalt organ for kvalitet i utdanning (NOKUT) om å gjennomføre nasjonale deleksamener i noen rammeplanstyrte profesjonsutdanninger. I samarbeid med UHR er det besluttet å gjennomføre slike deleksamener i matematikk i grunnskolelærerutdanningene, i anatomi og fysiologi i sykepleierutdanningen og i revisorutdanningene. Revisorutdanningene har mer enn ti års erfaring med å gjennomføre nasjonalt koordinerte eksamener. De vil derfor danne et interessant sammenlikningsgrunnlag. De medisinske fakultetene har på eget initiativ satt i gang en prosess for å utvikle mulige nasjonalt koordinerte eksamener. Dette er et interessant initiativ som ligger utenfor rammen av det prosjektet NOKUT gjennomfører. På bakgrunn av erfaringene med det prosjektet NOKUT leder, vil departementet vurdere om det kan være formålstjenelig å innføre nasjonale deleksamener også i andre fag.

Fagfelleevaluering er et viktig virkemiddel for å vurdere forskningskvalitet, både i forbindelse med publisering, og derved i finansieringssystemet, og gjennom tildeling av midler i Forskningsrådet. Det finnes ingen nasjonale systemer med fagfelleevaluering av utdanningsvirksomheten. For å få et mer helhetlig bilde av nivået på studentenes læringsutbytte på tvers av institusjoner, kan studentoppgaver fagfellevurderes. Vurderingene bør kontrolleres mot relevante bakgrunnsvariabler for å sikre at en faktisk måler institusjonenes bidrag til studentenes læring. I Sverige har de i flere år hatt et system der fagpaneler har evaluert et tilfeldig utvalg av studentenes bachelor- og masteroppgaver.³ Systemet blir nå evaluert. Departementet vil se på erfaringene fra Sverige for å vurdere om et system med fagfelleevaluering av studentoppgaver bør innføres i Norge.

8.1.2 Kunnskap om institusjonenes tilrettelegging for studentenes læring

For at studentene skal lære mest mulig er det viktig at de blir engasjert i lærestoffet gjennom aktive undervisningsformer og hyppige tilbakemeldinger, og at det stilles høye krav til dem, jf. kapittel 2. En tilnærming for å få kunnskap om utdanningskvalitet er å undersøke hvorvidt studiene faktisk gjør dette.

Dette kan gjøres ved å spørre studentene om hva som er deres vurdering av utdanningskvaliteten, og hvor mye tid de bruker på studiene. NOKUT fikk i 2012 i oppdrag fra Kunnskapsdepartementet om å gjennomføre en årlig, nasjonal studentundersøkelse. Undersøkelsen ble gjennomført første gang høsten 2013 og resulterte i Studiebarometeret, som for første gang ble publisert i 2014. Undersøkelsen ble gjentatt høsten 2014, og resultatene publisert i februar 2015. Studiebarometeret viser studentenes vurdering av undervisningskvaliteten og hvor mye tid de bruker på studiene.⁴

Dette er viktig informasjon om utdanningskvalitet. Slike undersøkelser må likevel brukes med varsomhet. Det er ikke gitt at studentene klarer å skille ut de viktigste faktorene for kvalitet, og studentenes selvrapportering i spørreundersøkelser samsvarer ikke nødvendigvis med deres læringsutbytte målt ved tester.⁵ Undersøkelser har vist at mange studenter er mest fornøyde med

³ <http://kvalitet.uka.se/>

⁴ <http://www.studiebarometeret.no/no/>

⁵ Siklos *et al.* 2013; Shavelson 2009

² Hovdhaugen *et al.* 2013

undervisere som gir gode karakterer og minst fornøyde med de som stiller høye krav.⁶ På den annen side kan velutviklede, etterrettelige studentevalueringer være nyttige, særlig når det gjelder spørsmål som omfang av tilbakemelding, bruk av aktiviserende undervisningsformer og lignende.⁷ I USA har National Survey of Student Engagement (NSSE) vært gjennomført siden 2000. Undersøkelsen er utviklet for å undersøke i hvilken grad utdanningsinstitusjoner tilbyr studenter et effektivt læringsmiljø, gjennom høyt studentengasjement. Undersøkelsen bruker nøye testede målemetoder basert på teori og empiri om hvilke faktorer som er sentrale for studenters læring i høyere utdanning.⁸ Også andre land har utviklet eller er i ferd med å utvikle noe tilsvarende.⁹ Studiebarometeret kan videreutvikles i tråd med internasjonale erfaringer.

Gitt begrensningene i studentundersøkelser bør studentenes vurderinger av undervisningens faglige nivå suppleres med fagfelleevalueringer av studieprogram og pensum for å finne ut om studiet holder et tilstrekkelig høyt faglig nivå.

I de senere årene er det viet stor oppmerksomhet internasjonalt rundt systemer for fagfelleevaluering av undervisning hvor kolleger bistår hverandre aktivt for å forbedre kvaliteten i undervisningen.¹⁰ Slike systemer eksisterer, i mer eller mindre formell organisering, som del av institusjonenes kvalitetskultur, blant annet som innslag i kurs og programevalueringer. En fremtidig utvikling kan være å involvere NOKUT for mer systematisk implementering av systemer for fagfelleevalueringer.

8.1.3 Kunnskap om relevans

Høyere utdanning skal forberede studentene på en fremtidig yrkeskarriere. Kunnskap om utdanningskvalitet handler derfor også om kunnskap om utdanningenes relevans. Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU) gjennomfører jevnlig undersøkelser blant kandidater fra universiteter og høyskoler om deres tilpasning til arbeidsmarkedet. Det innebærer blant annet omfang av sysselsetting, arbeidsledighet, hvor kandidatene arbeider, hva slags yrke de har, hva de tjener osv. Denne informasjonen presenteres på sektor- og fagnivå, men

Boks 8.1 Eksempel på system for fagfelleevaluering

En ordning med fagfelleevaluering av studieprogram ble innført i 2009–10 i regi av Nordic Five Tech. Nordic Five Tech er et samarbeid om felles masterprogram mellom Aalto-universitetet i Finland, Chalmers tekniska högskola i Sverige, Danmarks Tekniske Universitet, KTH i Sverige og Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU). Målet med ordningen er å utvikle kvaliteten i sivilingeniørutdanningene. Arbeidet med fagfelleevalueringen er delt i etapper: Arbeidet starter med et møte der lederne for programmene beslutter hvilke områder de skal satse på og setter opp en tidsplan. Deretter utarbeider programlederne oversikt over innholdet i eget program som helhet, samt lager en selvevaluering av tilstanden på de valgte områdene. Deretter møtes partene for å gi tilbakemelding på selvevalueringene og utveksle erfaringer. I neste etappe lager programlederne en oversikt og tidsplan for tiltak som ønskes testet ut, og endringer som skal implementeres i eget studieprogram. Fagfelleevalueringen avsluttes ved studieprogramleders framlegg av resultater og erfaringer med fagfelleevaluering på egen institusjon. Involvering av studenter i fagfelleevalueringen har gitt gode resultater. Ordningen har ført til konkrete utviklingstiltak og har bidratt til å knytte kontakter mellom både fagmiljøer og studentgrupper. Modellen for fagfelleevaluering oppleves som et godt verktøy for kvalitetsutvikling i programmene, og som effektiv og enkel å gjennomføre.

viser ikke forskjeller mellom institusjoner og studieprogram.

Senter for økonomisk forskning (SØF) skal utvikle indikatorer for kvalitet i høyere utdanning på oppdrag fra departementet. De vil blant annet koble utdannings- og arbeidsmarkedsdata for å undersøke om det er relevant å publisere indikatorer for arbeidsmarkedsutfall på studieprogramnivå.

For å utfylle bildet kandidatene selv gir, ønsker departementet å gjennomføre jevnlig studentkvalitetsundersøkelser blant arbeidsgivere. Dette vil gi bedre samlet informasjon om utdan-

⁶ Braga *et al.* 2014; Bar *et al.* 2014

⁷ Gibbs 2010

⁸ Karlsen 2011; Zhao *et al.* 2004

⁹ Se for eksempel Buckley 2014 og studentsurvey.ie

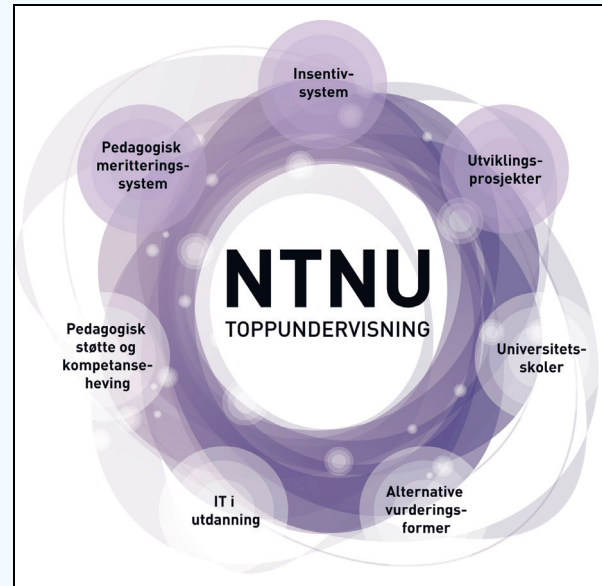
¹⁰ Kemp *et al.* 2015; Gosling 2006; Beaty *et al.* 1995

Boks 8.2 Initiativ for å gjøre undervisning og utdanningsledelse meritterende

Det finnes flere eksempler på initiativer for å gjøre utdanning mer meritterende.¹ Den tekniska högskolan ved Universitetet i Lund blir ofte trukket frem som et eksempel på en institusjon som gjør dette. Der er det opprettet et lærerakademi som gir ansatte muligheten til å følge et eget kompetanseprogram for å utvikle ferdighetene som lærere.² Gjennomføring av programmet medfører både individuell belønning i form av økt lønn og ekstra midler til enheten den ansatte tilhører. Universitetet i Helsingfors har et lignende system. I England har man en nasjonal ordning for å anerkjenne individuelle vitenskapelig ansatte med spesielt høy kompetanse, der institusjonene og de ansatte mottar £10.000 sammen med utmerkelsen «National Teaching Fellow».³

NTNU Toppundervisning er en satsing som skal bidra til at NTNU når sitt mål om å levere utdanning preget av kvalitet på høyt internasjonalt nivå. Satsingen består av en portefølje av utviklingstiltak (se figur) som skal styrke undervisningskompetansen gjennom å utvikle innovative undervisnings-, lærings- og vurderingsformer. Målet med tiltakene er å øke studentenes læringsutbytte. For å gi utdanning høyere status må det gjøres legitimt og attraktivt å satse på undervisning. I samarbeid med UiT – Norges arktiske universitet, arbeider NTNU med utvikling av et pedagogisk meritteringssystem. Et

slikt system må samspille med karrieropolitiken for vitenskapelig ansatte. Meritteringssystemet og tilhørende kriterier skal beskrives på individnivå, men kriteriene må inkludere den enkeltes bidrag til utvikling av fagmiljøet.



Figur 8.1

- http://www.lth.se/genombrottet/lths_pedagogiska_akademi/
- <http://www.helsinki.fi/opettajienakatemia/swe/>
- <https://www.heacademy.ac.uk/professional-recognition/awards/national-teaching-fellowship-scheme-ntfs>

ningenes relevans for arbeidslivet. Dette er et system flere andre land allerede har etablert.

8.1.4 Evalueringer

Kunnskapsdepartementet ba i 2013 Forskningsrådet om å lyse ut et treårig prosjekt om en fremtidsrettet forskningsbasert evaluering av kvaliteten i høyere utdanning. NIFU og Universitetet i Oslo fikk i 2014 tildelt prosjektet, som vil bli avsluttet høsten 2017. Evalueringen vil gi mer kunnskap om blant annet institusjonenes kvalitetsarbeid, forvaltning av studieportefølje, utdanningsledelse og oppfølging av studentene. I forbindelse med prosjektet vil det bli gjennomført observasjonsstudier av undervisningen.

NOKUT gjennomfører evalueringer, utredninger og analyser som gir økt kunnskap om utdanningskvalitet. I årene 2004–10 evaluerte NOKUT

allmennlærerutdanningene, de tidligere førskolelærerutdanningene og ingeniørutdanningene på oppdrag fra departementet.

Forskningsrådet har siden slutten av 1990-tallet gjennomført jevnlig fagevalueringer av norsk forskning. Dette har vært med på å heve forskningskvaliteten. Universitets- og høyskoleloven fastsetter at norsk høyere utdanning skal bygge på det fremste innenfor forskning, faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid og erfaringskunnskap. Regjeringen er opptatt av å se forskning og utdanning mer i sammenheng. NOKUT og Forskningsrådet har derfor fått i oppdrag å utvikle opplegg for felles evalueringer av forsknings- og utdanningsaktiviteten, med sikte på å starte opp en eller flere slike evalueringer i 2015.

NOKUT har også fått i oppdrag å iverksette studier av nivået på norske mastergradsprogrammer sammenliknet med tilsvarende utenlandske

programmer for å undersøke om norsk høyere utdanning holder det høye internasjonale nivået som er forutsatt i universitets- og høyskoleloven.

8.1.5 Indikatorportal

En indikatorportal med omforente indikatorer for utdanningskvalitet vil gjøre det lettere for studiensøkende og andre interesserte å finne informasjon om aktiviteter og resultater ved universiteter og høyskoler. Mer kunnskap og informasjon om kvaliteten vil også ha incentiveeffekter i sektoren ved at resultater synliggjøres. Ekspertgruppen for finansieringssystemet understreket at det er behov for en nettside der de mest relevante indikatorene for kvalitet i høyere utdanning finnes lett tilgjengelig på studieprogramnivå. Med en slik nettside vil det ikke være nødvendig å oppsøke mange kilder for å finne informasjon om kvaliteten i høyere utdanning.¹¹ Det finnes allerede portaler som kan videreutvikles til dette formålet. SØF skal i sitt arbeid gi anbefalinger om hvilke indikatorer en slik portal bør inneholde, basert på vurderinger av utdanningsstatistikken vi har i dag.

8.2 Videreutvikling av Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen

Det viktigste arbeidet med å utvikle og sikre god kvalitet i høyere utdanning gjøres av og ved utdanningsinstitusjonene selv. NOKUT har nasjonalt tilsynsansvar og bidrar i kvalitetssikringen gjennom tilsynsarbeid og analyser. NOKUT ble opprettet som en del av *Kvalitetsreformen for høyere utdanning* i 2003. Opprettelsen av NOKUT og innføring av lovkrav om systemer for kvalitetssikring ved institusjonene var i tråd med den europeiske Bologna-prosessen.

NOKUT har ansvar for å gi den faglige anbefalingen av om en institusjon kan akkrediteres som universitet, vitenskapelig høyskole eller høyskole, jf. omtale av institusjonskategorier og faglige fullmakter i kapittel 4. I tillegg evaluerer NOKUT institusjonenes interne kvalitetssikringssystemer hvert sjette år og akkrediterer utdanningstilbud som institusjonene ikke selv har rett til å akkreditere.

8.2.1 Institusjonenes ansvar for kvalitetssikring av utdanningstilbudene

Institusjonene har store faglige fullmakter, og særlig selvakkrediteringsretten for utdanningstil-

bud understreker autonomien i systemet. Samtidig følger det et stort ansvar med disse fullmaktene, og det er naturlig å se på kravene til institusjonenes kvalitetsarbeid, for eksempel i hvilken grad institusjonene kvalitetssikrer egne studieporteføljer. Når institusjonene bruker sine faglige fullmakter til å opprette studietilbud, er dette også en akkreditering, det vil si en selvakkreditering. Dette innebærer at institusjonene, før de etablerer et nytt studietilbud, må benytte de samme standardene som NOKUT vurderer etter, når de akkrediterer en ny utdanning.

Institusjonene må arbeide systematisk med å sikre og videreutvikle god kvalitet i de utdanningene de tilbyr. De bør, på eget initiativ, foreta sammenligninger og periodiske evalueringer av studietilbudene og arbeide for å sikre at utdanningene er i tråd med faglige målsettinger og samfunnets behov. Det følger av den europeiske standarden for kvalitetssikring at institusjoner skal overvåke og periodisk evaluere studieprogrammene sine for å sikre at de er i tråd med målsettinger og student- og samfunnsbehov. Disse evalueringene skal gi kontinuerlig forbedring av programmene. Man kan for eksempel evaluere forskningsrelevansen på eksisterende program, samlet studentprogresjon, vurderingsformer og samlede læringsressurser. Dette gjøres ikke gjennomgående ved norske institusjoner i dag. Et krav om periodiske og regelmessige evalueringer av studieprogrammene vil være viktig for å øke kvaliteten og kontinuerlig forbedre utdanningene. Ved å kreve åpenhet om resultatene vil regelmessige evalueringer også synliggjøre kunnskap om kvaliteten både i de enkelte studietilbudene og i høyere utdanning generelt.

8.2.2 Måltrettet tilsyn

NOKUT har mandat til å føre tilsyn med kvaliteten i eksisterende studietilbud som institusjonene selv har opprettet. NOKUT har i sine ti første år brukt mye ressurser på å behandle søknader om akkreditering av studietilbud som høyskolene ønsker å sette i gang, og har ikke hatt nok kapasitet til å undersøke om undervisningen holder den kvaliteten som universitets- og høyskoleloven setter som krav. NOKUT bruker mye ressurser på akkrediteringer av korte studier ved små institusjoner. Dette fører til at de store institusjonene stort sett bare møter NOKUT ved det sykliske tilsynet med kvalitetssikringssystemet hvert sjette år. Det betyr at NOKUT bruker relativt lite tid på institusjonene og studietilbudene hvor de fleste studentene befinner seg. Det er uheldig. En kon-

¹¹ Ekspertgruppen for finansiering 2015

sekvens er for lite systematisk kunnskap om kvaliteten på en rekke studietilbud. I tillegg har institusjoner og fagmiljøer gått glipp av viktige muligheter til å heve kvaliteten i eksisterende utdanningstilbud. De gangene NOKUT i tiårsperioden har gjennomført større tilsyn med eksisterende utdanningstilbud, har det blitt avdekket kvalitetsbrister som har tvunget frem forbedringer i tilbudet. Da NOKUT i 2005 gjennomførte en reakkreditering av samtlige av landets sykepleierutdanninger, ble 30 av 31 sykepleierutdanninger på bachelornivå underkjent. Prosessen førte til et målrettet arbeid for å justere fagplaner og heve formalkompetansen hos undervisningspersonalet, noe som førte til en forbedring av sykepleierutdanningen nasjonalt.

En ny institusjonsstruktur med færre institusjoner vil kreve mindre ressurser fra NOKUT til periodiske evalueringer av institusjonenes egne kvalitetssikringssystemer. Når høyskoler slås sammen med et universitet, vil behovet for NOKUT-akkreditering av nye studieprogrammer også minke. Strukturendringene vil dermed føre til at NOKUT får frigjort ressurser som kan benyttes til målrettet tilsynsaktivitet.

NOKUT ønsker å dreie ressursene mer i retning av tilsyn med eksisterende virksomhet og studietilbud. NOKUT foreslår at tilsynet i økende grad skal være basert på risikovurderinger, for eksempel på bakgrunn av bekymringsmeldinger om sviktende kvalitet over tid. En mer målrettet, risikobasert tilnærming er også et av de mest fremtredende utviklingstrekkene i internasjonal kvalitetssikring av høyere utdanning. NOKUT skal imidlertid fremdeles kvalitetssikre nye utdanninger på små institusjoner uten akkreditering.

I tillegg bør NOKUT gjennomføre prioriterte, tematiske tilsyn, som bidrar til mer sammenlignbar informasjon om studiekvaliteten på tvers av institusjonene. For at tilsynet i større grad skal være kvalitetsutviklende og gi et bedre bilde av tilstanden i sektoren, vil NOKUT føre tilsyn med institusjoner med likhetstrekk. NOKUT forventer med dette å kunne synliggjøre god praksis i større grad enn i dag og at institusjonene får grunnlag for å kunne sammenlikne seg med hverandre. Slik kan NOKUT også lettere vurdere om spesielle institusjoner eller institusjonstyper har særlige problemer i kvalitetsarbeidet.

NOKUT bør dessuten undersøke hvordan institusjonene forvalter sin studieportefølje og faglige fullmakter, samt hvordan institusjonenes kvalitetsarbeid bidrar til studentenes læringsresultat. Ved å kreve åpenhet om resultatene vil regelmes-

sige evalueringer av studieprogrammene også gi kunnskap om kvaliteten i de enkelte studietilbudene og i høyere utdanning generelt.

8.3 Stortingsmelding om kvalitet i høyere utdanning

Regjeringen planlegger å legge frem en stortingsmelding om kvalitet i høyere utdanning våren 2017.

Som kunnskapsgrunnlag for meldingen vil man blant annet ta utgangspunkt NOKUTs tilsynsvirksomhet, rapporter og fagevalueringer samt i evalueringen av kvaliteten i høyere utdanning. Videre vil NOU 2014: 5 *MOOC til Norge*, rapporten fra ekspertgruppen om finansiering av høyere utdanning, samt andre relevante prosesser departementet har satt i gang være viktige grunnlag for stortingsmeldingen.

Meldingen vil oppsummere erfaringene med Kvalitetsreformen, herunder hvorvidt forventningene om tydelig utdanningsledelse er fulgt opp.

Meldingen vil blant annet drøfte:

- Ambisjoner og prinsipper for kvalitetsutviklingen i høyere utdanning, herunder NOKUTs rolle.
- Krav og utfordringer for institusjonene og fagmiljøer som både skal drive forsknings- og utviklingsarbeid og gi utdanning av høy kvalitet.
- Balansen mellom å legge til rette for høyere utdanning av høy kvalitet for en stor andel av befolkningen og det å legge til rette for utdanning og forskning på toppnivå.

Meldingen vil behandle tema som frafall og gjennomføring, karaktersettingspraksis, læringsutbyttebeskrivelser, praksis, samspillet mellom utdanningsinstitusjoner og arbeidslivet, koblingen mellom utdanning og forskning, de ansattes faglige kompetanse, og internasjonalt samarbeid. Det er en ambisjon å videreutvikle eksisterende nasjonale indikatorer på kvalitet i høyere utdanning, samt utvikle nye der det mangler informasjon.

8.4 Tiltak

Regjeringen vil

- be NOKUT videreutvikle Studiebarometeret slik at det i større grad måler studentenes læringsengasjement, dvs. studentenes engasjement i aktiviteter og miljøer som har positiv sammenheng med læring

- vurdere behovet for nasjonale systemer for fagfellevurdering av studentoppgaver og studieopplegg
- sette ut en undersøkelse om arbeidsgiveres vurdering av utdanningskvalitet
- bidra til at det utvikles en portal med kvalitetsindikatorer for høyere utdanning på studieprogramnivå med data fra flere ulike kilder
- gjennomgå regelverket for å sikre at institusjonene i tilstrekkelig grad gjennomfører det kvalitetsarbeidet som følger av de faglige fullmaktene
- gjennomgå regelverket med sikte på at NOKUT skal få større handlingsrom til å gjennomføre målrettet tilsyn med akkrediterte institusjoner og utdanningstilbud
- legge frem en stortingsmelding om kvalitet i høyere utdanning våren 2017

9 Økonomiske og administrative konsekvenser

Kunnskapsdepartementet legger frem en melding om rammer og ambisjoner for universitets- og høyskolesektoren.

Produktivitetskommisjonen skriver i sin første rapport at «Kunnskap er den viktigste kilden til økt produktivitet».¹ Utvalget viser til at det er nødvendig å bedre befolkningens kunnskapsnivå for å øke inntektene både til den enkelte og til landet. Produktivitetskommisjonen viser også til at en utfordring er at dagens universitets- og høyskolestruktur er lite effektiv.

Kunnskapsdepartementet har ansvar for den samlede strukturen i universitets- og høyskolesektoren. Departementet vil, i dialog med institusjonene, fortsette prosessen med å fastsette en struktur som gir institusjonelle rammer for utdanning og forskning av høy internasjonal kvalitet. For å sikre høy kvalitet og bidra til å nå de høye ambisjonene regjeringen har for Norge som kunnskapsnasjon, er det viktig at universitets- og høyskolesektoren består av institusjoner som kan sikre at fagmiljøene er over en kritisk minstestørrelse. Flere institusjoner er for små til at de kan bidra til det i dag eller i overskuelig tid.

Regjeringen vil gjøre vedtak om sammen slåing av universiteter og høyskoler innen sommeren 2016. Det er flere prosesser på gang som springer ut av institusjonenes innspill, forslag og initiativer. Basert på kvalitetskriteriene vil departementet fortsette dialogen med institusjoner som ikke er tilstrekkelig solide til å forbli selvstendig

¹ NOU 2015: 1 Produktivitet – Grunnlag for vekst og velferd

institusjoner i den fremtidige universitets- og høyskolesektoren.

Departementet legger vekt på fremdrift fordi sammenslåingsprosesser binder ressurser og oppmerksomhet og oppleves av mange som en belastning. Samtidig er det viktig å ha tid nok til gode prosesser som forbereder for gjennomføring.

I statsbudsjettet for 2015 har Stortinget bevilget 75 millioner kroner til strukturendringer og sammenslåinger i universitets- og høyskolesektoren (SAKS-midler). Disse midlene vil gå til å støtte sammenslåinger.

Kunnskapsdepartementet vil, som ved tidligere sammenslåinger i universitets- og høyskolesektoren, tilby administrativ bistand og råd til institusjonene. Regjeringen vil sette i gang en helhetlig gjennomgang av hvordan de underliggende forvaltningsorganene er organisert.

Departementene vil gjennom styrings-systemene for universiteter og høyskoler og andre relevante underliggende virksomheter følge opp gjennomføringen av strukturendringer.

Kunnskapsdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Kunnskapsdepartementet 27. mars 2015 om Konsentrasjon for kvalitet – strukturreform i universitets- og høyskolesektoren blir sendt Stortinget.

Referanser

- ACE Denmark Akkrediteringsinstitusjonen (2013): *Operationalisering af begrepet kvalitetskultur i forbindelse med institusjonsakkreditering*. København: ACE Denmark.
- Anderson, J.R. & Schunn C.D. (2000): «Implications of the ACT-R Learning Theory: No Magic Bullets», in R. glaser (ed.): *Advances in instructional psychology: Educational design and cognitive science?* (Volume 5), pp. 1-34. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
- Arnesen, C.Å., Støren, L. & Wiers-Jenssen, J. (2012): *Arbeidsmarkedssituasjon og tilfredshet med utdanningen blant ulike grupper av nyutdannede*, (Rapport 39/2012) Oslo: NIFU.
- Bakken, P., Damen, M.L. & Keller, L. (2015): *Studiebarometeret 2014: Gjennomføring og hovedtendenser*. Oslo: NOKUT.
- Baskerville, S. (2013): *A guide to UK higher education and partnerships for overseas universitites*. (Research series/11) London: UK Higher Education International Unit.
- Bar, T., Kadiyali, V. & Zussman, A. (2014): *Online Posting of Teaching Evaluations and Grade Inflation*, University of Connecticut.
- Baumol, W. (2004): Red-Queen games: arms races, rule of law and market economies, *Journal of Evolutionary Economics* 14(2), pp. 237-247.
- Beatty, L. & McGill, I. (1995): *Developing Reflective Practice: Observing Teaching as a Component of Professional Development*. University of Brighton.
- Benner, M. & Öquist, G. (2014): *Room for increased ambitions? Governing breakthrough research in Norway 1990-2013*. Oslo: Norges forskningsråd.
- Biggs, J. & Tang, C. (2007): *Teaching for Quality Learning at University*, University of New South Wales, Australia.
- Bjørklund, J. (2011): Högskolor behöver slås ihop med de starka universitetet. Kronikk. *Dagens nyheter*, 24.10.2011.
- Blystad, M., Sundnes, S.L., Aksnes, D.W. & Solberg, S. (2013): *Velferdsforskning i Norge 2011: Ressurser og resultater*. (Rapport 15/2013) Oslo: NIFU.
- Braga, M., Paccagnella, M. & Pellizzari, M. (2014): Evaluating students' evaluation of professors, *Economics of Education Review*, 41.
- Brew, A. (2006): *Research and Teaching: Beyond the divide*. London: Palgrave Macmillan.
- Brew, A. (2007): Integrating research and teaching: understanding excellence. In A. Skelton (ed). *International Perspectives on Teaching Excellence in Higher Education. Improving knowledge and practice*. (pp. 74-88). London: Routledge.
- Buckley, A. (2014): *UK Engagement Survey 2014*. York: The Higher Education Academy.
- Carinin, R., Kuh, G. & Klein, S. (2006): Student engagement and student learning: testing the linkages. *Research in Higher Education*, 47 (1).
- Carlsten, T.C. & Aamodt, P.O. (2013): *Evaluerer av ordning med Senter for fremragende utdanning (SFU). En kvalitativ analyse av aktørenes erfaringer og vurderinger*. (Rapport 10/2013) Oslo: NIFU.
- Cowen, T. (2013): *Average is Over: Powering America Beyond the Age of the Great Stagnation*. New York: Penguin.
- Danmarks Akkrediteringsinstitusjon (2014): *Små humanistiske uddannelser. Opsamlende analyse*.
- Delamont, S. Parry, O., Atkinson, P. (1997): Critical Mass and Pedagogic Continuity: Studies in academic habitus. *British Journal of Sociology of Education*, Vol 18, no. 4.
- Einarsen, K.J. (2014): Høyere utdanning i Europa – studenters bruk av tid. Norske studenter bruker minst tid på studiene. Samfunnsspeilet, 4.
- Ericsson, K.A., Krampe, R.T. & Tesch-Römer, C. (1993): «The role of Deliberate practice in the acquisition of expert performance», *Psychological Review*, Vol. 100, No. 3, pp. 363-406.
- European University Association (2011): *EUA Annual Report 2011*.
- European University Association (2005): Salzburgprinsippene *Bologna seminar Doctoral Programmes for the European knowledge society?*

- Ekspertgruppen for finansiering av universiteter og høyskoler (2015): *Finansiering for kvalitet, mangfold og samspill – Nytt finansieringssystem for universiteter og høyskoler*.
- FNs klimapanel (2014): *Femte hovedrapport – Syn-teserapporten*, København November 2014.
- Freeman, S., Eddy, S.L., McDonough, M., Smith, M.K., Okoroafor, N., Jordt, H. & Wenderoth, M.P. (2014): Active learning increases student performance in science, engineering, and mathematics, *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 111(23).
- Frost, S.H., Jean, P., Teodorescu, D. & Brown, A. (2004): Research at the Crossroads: How Intellectual Initiatives Across Disciplines Evolve. *Review of Higher Education* 27(4), pp. 461-479.
- Følgegruppen for lærerutdanning (2014): *Lærerutdanninger i endring: Indre utvikling, ytre kontekstuelle og strukturelle hinder*. Rapport fra Følgegruppen til Kunnskapsdepartementet. (Rapport 4/2014).
- Gibbs, G. & Dunbar-Goddet, H. (2007): *The effects of programme assessment environment on student learning*. York: Higher Education Academy.
- Gibbs, G. (2010): *Dimensions of quality*, York: The Higher Education Academy.
- Gjefsen, H.M., Gunnes, T. & Stølen, N.M. (2014): *Framskrivninger av befolkning og arbeidsstyrke etter utdanning med alternative forutsetninger for innvandring*. (Rapporter 2014/31) Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Gosling, D. (2006): *The Value of Pedagogical Enquiry for Improving Teaching*, in Kreber, C. (ed.), *Exploring research-based Teaching: New Directions for Teaching and Learning*, 107, San Fransisco: Jossey Bass.
- Gulbrandsen, M. (2000): *Research Quality and Organisational Factors: An Investigation of the Relationship* (Dr. ing. thesis, NTNU, Trondheim). Trondheim: NTNU.
- Gulbrandsen, M., Bye, G., Finne, H. & Njøs, R. (2013): Er samarbeid alltid bra for innovasjon, *Plan: Tidsskrift for samfunnsplanlegging, byplan og regional utvikling*, 6.
- Gulbrandsen, M. & Langfeldt, L. (1997): *Hva er forskningskvalitet?: En intervjustudie blant norske forskere*, (Rapport) Oslo: NIFU.
- Gunn, V. & Fisk, A. (2013): *Considering teaching excellence in higher education: 2007-2013*. York: Higher Education Academy.
- Hagedron, L.S. Winny (YanFang) Chi, W. (Y.F.), Cepeda, R.M. & McLain, M. (2007): An investigation of critical mass: The role of Latino representation in the success of urban community college students. *Research in Higher Education* 48(1), pp. 73-91.
- Hattie, J. & Timperley, H. (2007): The power of feedback. *Review of Educational Research*, 77 (1).
- HelseOmsorg21 (2014): *Et kunnskapssystem for bedre folkehelse: Nasjonal forsknings- og innovasjonsstrategi for helse og omsorg*.
- Hénard, F. & Deborah R. (2012): *Fostering Quality Teaching in Higher Education: Policies and Practices*. An IMHE Guide for Higher Education Institutions, Paris: OECD.
- Higher Education Funding Council for England (2012): *Collaborations, alliances and mergers in higher education*. (HEFCE 2012/06).
- Hoffman, D. & Hill, K. (2009): *The contribution of universities to regional economies*, A report from the productivity and prosperity project. Arizona State University.
- Hovdhaugen, E., Opheim, V., Sjaastad, J., & Sweetman, R. (2013): *AHELO mulighetsstudie: Oppsummering av erfaringene med å gjennomføre OECDs AHELO mulighetsstudie i Norge*. (Rapport 11/2013) Oslo NIFU.
- Karlsen, H. (2011): *Klare for arbeidslivet? En drøfting av metodiske utfordringer for måling av læringsutbytte i høyere utdanning*. (Rapport 42/2011) Oslo: NIFU.
- Kemp, R. & Gosling, D. (2015): *Peer Observation of Teaching: Draft Final paper*, 5. februar 2015. Kunnskapsdepartementet (2011): *Forskningsbarometeret 2011: Kunnskap for framtida*. Kunnskapsdepartementet (2012): *Tilstandsrapporten for høyere utdanning 2012*. Kunnskapsdepartementet (2014): *Tilstandsrapport for høyere utdanning 2014*. Kunnskapsdepartementet (2014): *Lærerløftet – på lag for kunnskapsskolen*. Strategi Kunnskapsdepartementet (2014): *Strategi for forsknings- og innovasjonssamarbeidet med EU – Horisont 2020 og ERA*. Strategi Kunnskapsdepartementet (2014): *Forskningsbarometeret 2014*
- Kyvik, S. (red.) (1999): *Evaluering av høgskolereformen. Sluttrapport*, Oslo: Norges forskningsråd.
- Kyvik, S. (2007): *Høyskolesektorens rolle i utdannings- og forskningssystemet i Vest-Europa*, (Rapport 37/2007) Oslo: NIFU STEP.
- Kyvik, S. & Lepori, B. (Ed) (2010): *The Research Mission of Higher Education Institutions outside the University Sector*, Chapter 8 by Välimaa et al.

- Kyvik, S. & Wiers-Jenssen, J. (2014a): *Internasjonalisering av norsk høyere utdanning: Noen utviklingstrekk*. (Arbeidsnotat 2/2014) Oslo: NIFU.
- Kyvik, S. & Vågan, A. (2014b): *Forskningsbasert utdanning? Forholdet mellom forskning, utdanning og yrkesutøvelse i de korte profesjonsutdanningene*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Kårstein A. & Aamodt P.O. (2012): *Opptakskrav, vurderingsformer og kvalitet i sykepleierutdanningen*. NIFU (Rapport 14/2012).
- Laband, D.N. & Lentz, B.F. (2003): New estimates of economies of scale and scope in higher education. *Southern Economic Journal*, 70, pp.172-183.
- Langfeldt, L., Borlaug, S.B. & Gulbrandsen, M. (2010): *Evaluation of Added Value and Financial Aspects. The Norwegian Centre of Excellence Scheme*. Oslo: Norges forskningsråd.
- Larsen, I.M & Kyvik, S. (2006): *Tolv år etter høgskolereformen – en statusrapport om FOU i statlige høgskoler*. (Rapport 7/2006) Oslo: NIFU STEP.
- Lester, R.K. (2005): *Universities, Innovation, and the Competitiveness of Local Economies*, A summary Report from the Local Innovation Systems Project. Industrial Performance Center (IPC working paper). Massachusetts Institute of Technology.
- Lid, S.E. (2012): *FoU-basert profesjonsutdanning: Erfaringer fra evaluering av allmennlærer-, ingeniør- og førskolelærerutdanning*. (Rapport 2012-1) NOKUT.
- Lid, S.E. (2014a): *Studieinnsats. Ein analyse av data frå Studiebarometeret 2013*. Oslo: NOKUT.
- Lid, S.E. & Kantardjiev, K. (2014b): *Satsing på utdannings kvalitet – frå vilje til handling?* Oslo: NOKUT.
- Louis, K.S., Holdsworth, J.M., Anderson, M.S., Campbell, E.C. (2007): Becoming a Scientist: The Effects of Work-Group Size and Organizational Climate. *Journal of Higher Education – Columbus*, 78(3) pp.311-336.
- Lov om studentsamskipnader. *Lov 14. desember 2007 nr. 116 om studentsamskipnader*.
- Maassen, P. Jungblut, J. & Olson, J. (2012): *Higher Professional Education in Europe: main policy trends and research findings; Markets for applied Research*. (Rapport 46/2012) Oslo: NIFU.
- Maassen, P., Jungblut, J. & Olson, J. (2014): *Higher Professional Education in Europe: main policy trends and research findings*, Notat.
- Marton, F., Hounsell, D. & Entwistle, N. (1984) (Eds.): *The experience of learning*. Edinburgh: Scottish Academic Press.
- Meld. St. 7 (2014-2015): *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2015-2024*. Kunnskapsdepartementet.
- Meld. St. 13 (2011-2012): *Utdanning for velferd* Kunnskapsdepartementet.
- Meld. St. 18 (2012-2013): *Lange linjer – kunnskap gir muligheter*. Kunnskapsdepartementet.
- Milgrom, P. & Roberts, J. (1995): Complementarities and fit strategy, structure, and organizational change in manufacturing. *Journal of Accounting and Economics*, 19(2-3) pp.179-208.
- Næss, T., Thune, T. Støren L.A og Vabø. A. (2012): *Samarbeid med arbeidslivet i studietiden: Omfang, typer og nytte av samarbeid*. (Rapport 48/2012) Oslo: NIFU.
- Norges forskningsråd (2002): *Evaluering av norsk forskerutdanning*.
- Norges forskningsråd (2011): *Evaluation of Biology, Medicine and Health Research in Norway*.
- Norges forskningsråd (2012): *Norwegian climate research – An evaluation*.
- Norges forskningsråd (2012): *Evaluering av de tolv regionale forskningsinstituttene*.
- Norges forskningsråd (2014): *Det norske forsknings- og innovasjonssystemet – statistikk og indikatorer 2014*.
- Norges forskningsråd (2004): *Norsk pedagogisk forskning: En evaluering av forskningen ved utvalgte universiteter og høyskoler*.
- Norges forskningsråd (2014): *Årsrapport 2013. Forskningsinstituttene*.
- FFA, UHR & NFR (2014): *Om samspillet mellom UH-sektoren, instituttsektoren og Forskningsrådet*. Notat.
- Nordforsk (2014): *Comparing research at Nordic universities using bibliometric indicators*, Second report, Nordforsk.
- NOKUT (2006): *Evaluering av allmennlærerutdanningen i Norge 2006 Del 1: Hovedrapport*. Oslo: NOKUT.
- NOKUT (2008): *Evaluering av ingeniørutdanningen i Norge 2008. Sammendrag av viktige konklusjoner og anbefalinger*. Oslo: NOKUT.
- NOU 2008:3 *Sett under ett: ny struktur i høyere utdanning*. Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2014:5 *MOOC til Norge: Nye digitale læringsformer i høyere utdanning*. Kunnskapsdepartementet.

- NOU 2014:14 *Fagskolene – et attraktivt utdanningsvalg*. Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2015:1 *Produktivitetsgrunnlag for vekst og velferd: Produktivitetskomisjonens første rapport*. Finansdepartementet.
- Nowotny, H. Scott P. & Gibbons M.T. (2001): *Rethinking science: knowledge and the public in an age of uncertainty*, Polity Pres.
- OECD (2012): *OECD reviews of vocational education and training: A skills beyond school review of Denmark*. Paris: OECD.
- OECD (2013): *Economic Policy Reforms 2013: Going for Growth*. Paris: OECD
- OECD (2013): *Education at a glance Paris*
- Ot.prp. nr. 10 (2008-2009) *Om lov om endringer i forvaltningslovgivningen mv. (gjennomføringen av forvaltningsreformen)*.
- Park, J.J. & Liu, A. (2014): Interest Convergence or Divergence? A Critical Race Analysis of Asian Americans, Meritocracy, and Critical Mass in the Affirmative Action Debate. *Journal of Higher Education*, 85(1), s.36-64.
- Pascarella, E.T. & Terenzini, P.T. (2005): *How college affects students. A third decade of research*, San Francisco: Jossey-Bass.
- Patterson, G. (2000): Findings on economies of scale in higher education: implications for strategies of merger and alliance. *Tertiary Education and Management* 6(4), pp.259-269.
- Polanyi, M. (1962): The republic of science: its political and economic theory. *Minerva*, 1, pp.54-74.
- Pratt, J. (1997): *The Polytechnic Experiment: 1965-1992*. London: Open University Press.
- Rambøll (2013): *Samarbeid mellom kommunesektoren og UH-sektoren for økt kvalitet og relevans i UH-utdanning*. FoU-prosjekt nr. 124013.
- Reve, T. & Sasson, A. (2012): *Et kunnskapsbasert Norge*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Rysevik, J., Høgestøl, A., Dahle, M. & Holthe, I.C. (2011): *Kompetanse 2020: Universitetsutdanningenes synlighet og relevans og samfunnets behov*. Ideas2Evidence (Rapport 4/2011).
- Shavelson, R. (2009): *Measuring College Learning Responsibly: Accountability in a New Era*, Stanford University Press.
- Siklos, B. & Gawlik, R. (2013): *Managing the Quality of Higher Education in Scope of Some Theories*. Publisert i: Innovations in Management and Production Engineering (2013) Munich Personal Re Pec Archive Paper No. 45413.
- Stambøl, L.S. (2013): *Studentvandring – Rekruttering til studier og tilførsel av nye høyt utdannede i et geografisk perspektiv*, (Rapporter 6/2013) Statistisk sentralbyrå.
- Statsministeriet Danmark (2006): *Fremgang, fornyelse og trygghed – Strategi for Danmark i den globale økonomi*. København.
- Stensaker, B., Vabø A., Frølich, N., Bleiklie, I., Kvam, E. & Waagene E. (2013): *Styring og strategi. Betydningen av ulike styringsmodeller for lærestedenes strategiarbeid* (Rapport 43/2013) Oslo: NIFU.
- Stokes, D.E. (1997): *Pasteur's quadrant: basic science and technological innovation*, Brookings Institution Press.
- Stambøl, L.S. (2013): *Studentvandring: Rekruttering til studier og tilførsel av nye høyt utdannede i et geografisk perspektiv*. (Rapport 6/2013) Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Strøm, B., Falch., T, Gunnes, T, & Haraldsvik, M. (2013): *Karakterbruk og kvalitet i høyere utdanning*. (Rapport 03/13) Senter for økonomisk forskning AS.
- Sursock, A. (2011): *Examining Quality Culture: Key findings*. In European University Association: Promoting Quality Culture in Higher Education.
- Thune, T. & Olsen, T.B. (2009): *Stipendiaters arbeidsvilkår og karriereforventninger: En undersøkelse av Forskerforbundets stipendiatmedlemmer*. (Rapport 38/2009) Oslo: NIFU STEP.
- Thune, T., Gulbrandsen M., Klitkou, A., Ramberg I., Aanstad, S. & Olsen D.S. (2012): *Produktivt samspill? Forsknings- og innovasjonssamarbeid mellom næringsliv og FoU-miljøer*, (Rapport 24/2012) Oslo: NIFU.
- Thune, T., Kyvik, S., Sörlin, S., Olsen, T.B., Vabø, A. & Tømte, C.E. (2012): *Research Council of Norway (2002) An evaluation of Norwegian Training of Researchers*. Oslo: Norges forskningsråd.
- Thune, T. Kyvik, S., Sörlin, S., Olsen, T.B., Vabø, A., Tømte, C.E. (2012): *PhD education in a knowledge society*. An evaluation of PhD education in Norway, (Report 25/2012) Oslo: NIFU.
- Thune, T., Aamodt P.O. & Gulbrandsen M. (2014): *Noder i kunnskapsnettverket*, Forskning, kunnskapsoverføring og eksternt samarbeid blant vitenskapelige ansatte i UH-sektoren (Rapport 23/2014) Oslo: NIFU.
- Tranøy K.E. (1988): *Vitenskapen – samfunnsmakt og livsform*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Trowler, V. (2010): *Student engagement literature review*, York: The Higher Education Academy.
- Tømte, C.E. & Vabø, A. (2010): *Flerfaglig forskoler i utdanningsforskning ved NTNU*, Oslo: NIFU STEP.

- Universitetet i Oslo (2010): *Arbeidsgiverundersøkelsen 2010*.
- Universitets- og høskoleåret (2013): *Veiledende retningslinjer for graden philosophiae doctor (ph.d.)*. Oslo: Universitets- og høskoleåret.
- Universitets- og høskoleåret (2012): *Hva er god kvalitet i utdanning i 2020?* Notat fra Universitets- og høskolerådets utdanningsutvalg.
- Utvalg for samisk forskning og høyere utdanning (2012): *Langs lange spor – om samisk forskning og høyere utdanning*. Oslo.
- Vabø, A. & Kårstein, A. (2014): *Robuste fagmiljøer: en litteraturgjennomgang*, (Arbeidsnotat 12/2014) Oslo: NIFU.
- van Vught, F.A., Kaiser, F., File, J.M. Gaethgens, C. Peter, R. & Westerheijden, D.F. (2010): *U-Map: The European Classification Of Higher Education Institution*, CHEPS/University Of Twente.
- Wiers-Jenssen, J., Støren, L.A. & Arnesen, C.Å. (2014): *Kandidatundersøkelsen 2013: Mastergradsuttannedes arbeidsmarkedssituasjon og vurdering av utdanningen et halvt år etter fullført utdanning*. (Rapport 17/2014) Oslo: NIFU.
- William, D. (2010): *The role of formative assessment in effective learning environments*, i Dumont H., Istance, D. & Benavides, F. (Editors) (2010) *The Nature of Learning: Using research to inspire practice*. Paris: OECD.
- Worthington, A.C. & Higgs, H. (2010): *Economies of scale and scope in Australian Higher Education*. *Higher Education* (SpringerLink: online first, published 8th May 2010).
- Weinstein, R.S. (2002): *Reaching higher: the power of expectations in schooling*, Cambridge: Harvard University Press.
- Zhao, C.M. & Kuh, G.D. (2004): *Adding value: Learning communities and student engagement*. *Research in higher education* 45, pp.115-38.
- Nettressurser:
- http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sustainable-business/files/csr/new-csr/act_en.pdf
- <http://kvalitet.uka.se/resultatsok.4.25ae7641136bb9ef9e38000719.html>
- <http://produktivitetskommisjonen.no/>
- <http://ssb.no/befolkning/statistikker/folkemengde>
- <http://ssb.no/befolkning/statistikker/folkfram/aar/2014-06-17>
- <http://studentsurvey.ie>
- <http://www.studiebarometeret.no/no/>
- <http://ufm.dk/>
- http://www.academia.edu/2233137/Peer_observation_of_teaching
- <http://www.atlanterhavskomiteen.no/nettsider/fokus-nord/introduksjon/regjeringens-nord-omr%C3%A5destrategi>
- <http://www.forskningsradet.no/no/Fagevaluering/1182736860810>
- <http://www.forskningsradet.no/prognett-forskerskoler/>
- <http://www.minedu.fi/OPM/?lang=en>
- <http://www.ssb.no/natur-og-miljo/barekraft/nasjonalformuen-og-barekraftig-utvikling>
- <http://www.uis.unesco.org/Education/Pages/international-student-flow-viz.aspx>
- <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/wallchart/docs/allchart2013.pdf>
- <http://www.unhcr.org/5399a14f9.html>
-

Vedlegg 1

Strukturendringer i et internasjonalt perspektiv

Kort om utviklingen i noen utvalgte land

Bolognaprosessen og geografisk nærhet gjør europeiske utviklingstrekk ekstra viktige for Norge, og særlig viktig er utviklingen i våre nærmeste naboland. I det følgende skisseres derfor utviklingstrekk av betydning for institusjonsstruktur i Danmark, Finland og Sverige, i tillegg til Nederland, England og Sveits fordi de har noen interessante særtrekk.

Danmark

I Danmark har høyere utdanning gjennomgått store endringer etter årtusenskiftet. Etter omfattende fusjoner er høyere utdanning nå organisert i åtte universiteter, syv profesjonshøyskoler mot tidligere ca. 100, og ni erhvervsakademier. I tillegg finnes en håndfull kunstneriske og maritime utdanninger, inkludert tre profesjonsbachelorutdanninger, og voksenopplæring tilbys i stort omfang som høyere utdanning.

Danmarks universiteter er statsfinansierte og selveiende institusjoner med ansatt ledelse og styrer med hovedvekt av eksterne aktører.¹ Hvert universitet har utviklingskontrakter med Utdannelses- og Forskningsministeriet, hvor universitetets ambisjoner er kontraktsfestet. Formålet med kontraktene er å fremme universitetenes utvikling og understøtte universitetenes arbeid.

Danske profesjonshøyskoler er selveiende institusjoner i offentlig forvaltning, med vedtekter godkjent av Utdannelses- og Forskningsministeriet. De er ansvarlige for å tilby utdanning for spesifikke profesjonsyrker, gjennom samarbeid med relevante forskningsinstitusjoner. Danske profesjonshøyskoler tilbyr kun bachelorgrad og har ikke anledning til å tildele master- eller doktorgrad.

Det har vært en langvarig diskusjon mellom profesjonshøyskolene og universitetene om hva det betyr å integrere forsknings- og utviklingsar-

beid (FoU) i utdanningene profesjonshøyskolene tilbyr, hvorvidt det kun omfatter en kunnskaps-overføring fra universitetene eller hvorvidt profesjonshøyskolene også skal forske. OECDs evaluering av profesjons- og yrkesutdannelsen i Danmark i 2012 fremhever at selv om det kan være en mangel på forskning i spesifikke fag relevante for høyskolekursene, kan det fjerne oppmerksomhet fra utdanningsoppgaven til høyskolene dersom de skulle engasjert seg i forskning. OECD skriver videre at utdanning skal være basert på oppdatert kunnskap og teknikker, men at det ikke er nødvendig at det er høyskolelærerne eller professorene som forsker frem forskningsfronten. Fram til 2013 hadde ikke profesjonshøyskolene et spesifikt forskningsmandat, men skulle integrere forskning og utvikling i utdanningene. I 2013 ble det lovfestet at profesjonshøyskolene har rett og plikt til å utføre praksisnære og anvendte forsknings- og utviklingsaktiviteter med formål å skaffe ny viten og konkrete løsninger på utfordringer innenfor profesjonene.

I 2003 vedtok den danske regjeringen en ny universitetslov hvor formålet var å gi universitetene selvstyre, mer ansvar og større vekt på ledelse. Bevegrunnen for loven var å bedre universitetenes muligheter til å frembringe utdanning og forskning av høyeste kvalitet og dermed ha en reell mulighet for å ta del i den internasjonale konkurransen. Styringsreformen ga økt autonomi til institusjonene. Samtidig ble institusjonsledelsen profesjonalisert ved at den interne styringsordningen ble endret fra valgte til tilsatte ledere.

Reformen ble etterfulgt av en stor sammenslåingsprosess i 2007, en prosess som førte til gjennomgripende endringer i landskapet for høyere utdanning, i tillegg til konsentrasjon av forskningsressurser i universitetssektoren. Prosessen innebar at tolv universiteter og 13 sektorforskningsinstitutter ble fusjonert til åtte universiteter og tre sektorforskningsinstitutter. Kun tre sektorforskningsinstitutter forble selvstendige. Hovedbegrunnelsene for den omfattende fusjonsreformen var ønsket om å bygge større og mer

¹ Nettsiden til Utdannelses- og Forskningsministeriet i Danmark

slagkraftige miljøer og i større grad utnytte synergier mellom universitetenes styrker innenfor forskning og utdanning og instituttenes anvendte kvaliteter.

Fusjonene skulle overordnet sett stimulere til økt interdisiplinært samarbeid i utdanning, mer fleksible og relevante studieprogrammer, større suksessrate i EU-søknader, høyere kvalitet og større gjennomslagskraft for forskningen i danske universiteter, bedre samarbeid mellom universiteter og privat sektor om innovasjon og et mer effektivt samarbeid mellom den offentlige forskningssektoren og sektordepartementene. Fusjonsprosessen var også et ledd i Danmarks omfattende globaliseringsstrategi.² Globaliseringsstrategien omfattet mange samfunnsområder, men universitetene ble gitt en sentral rolle. Ambisjonen var å løfte dansk forskning til nivå med de beste internasjonalt og bli verdensledende i å utvikle forskning til ny teknologi, prosesser, produkter og tjenester. Strategien la vekt på å prioritere kvalitet og konsentrere ressurser. Globaliseringsstrategien skulle blant annet øke gjennomføringen i høyere utdanning og styrke internasjonaliseringen, etablere flere doktorgradsstillinger, og forbedre forholdet mellom universitetene og privat sektor når det gjaldt innovasjon. Det danske Folketinget økte de offentlige budsjettene til forskning vesentlig for å nå målene med reformen. Vektlegging av eksellens har også resultert i flere nye virkemidler på 2000-tallet for å fremme forskning på toppnivå.

I 2009 ble det gjort en evaluering av intensjonene bak universitetsloven av 2003 og sammenslåingsprosessene.³ Evalueringen viser til at den fulle virkningen av sammenslåingsprosessene ikke var oppnådd, gitt den korte tiden mellom sammenslåingene og tidspunktet for evalueringen. Imidlertid har fusjonene allerede virket som igangsettere av endring på flere måter. Evalueringspanelet forventet at universitetene på sikt vil nå potensialet og forventningene som lå til grunn for sammenslåingene. På tidspunktet for sammenslåingene var ikke universitetenes profiler et hovedspørsmål, men evalueringspanelet anbefaler en debatt omkring hva slags diversitet som ønskes i den danske universitetssektoren. Både styringsreformen og fusjonene har hatt som mål at universitetene skal være i stand til å utvikle egne strategiske prioriteringer i utdanning, forskning og innovasjon.

² Regjeringen i Danmark 2006: Fremgang, fornyelse og tryk-
hed – Strategi for Danmark i den globale økonomi

³ The university evaluation 2009

Finland

Det finske høyere utdanningssystemet består av to komplementære sektorer: 24 yrkeshøyskoler og 14 universiteter.^{4,5} Universitetene har et bredt forskningsmandat og utdanner kandidater på alle tre nivåer (bachelor, master og doktorgrad). Yrkeshøyskolene gir utdanning på to nivåer (bachelor og master) basert på arbeidsmarkedets behov og utfører FoU som støtter utdanningen og regional utvikling.

Finsk høyere utdanningssystem har gjennomgått en stor reform de siste årene.⁶ Ny lov om universiteter ble foreslått i 2007 og implementert fra januar 2010. Formålet med lovendringen var å øke autonomien til universitetene, heve forskningskvaliteten og styrke den internasjonale konkurranseevnen. Av ny lov fulgte en rekke strukturelle og rettslige endringer. Universitetene har endret status fra statlige til uavhengige rettssubjekter. Hver institusjon ble gitt valget om å bli selvstendige offentlig-rettslige innretninger eller stiftelse underlagt privat lov. Tolv av universitetene er nå selvstendige offentlig-rettslige innretninger, mens to er stiftelser. Universitetene har fått mer autonomi både i disponering av økonomiske ressurser og i personalpolitikken. Universitetene ble oppfordret til å utvikle tydeligere profiler basert på institusjonenes styrker og egenart, noe som førte til fusjoner blant universitetene. Åtte universiteter fusjonerte til tre universiteter. For eksempel fusjonerte de tre universitetene Helsinki University of Technology, The Helsinki School of Economics and the University of Art and Design Helsinki til ett universitet, Aalto University.

Fusjonene i høyere utdanning har blant annet hatt som mål å skape toppuniversiteter på internasjonalt nivå. Blant målene med universitetsreformen var å hevde seg bedre i konkurransen om internasjonal forskningsfinansiering, lettere kunne samarbeide med utenlandske universiteter og forskningsinstitusjoner, allokere ressurser til spissforskingsmiljøer og strategiske tyngdepunkt og styrke kvaliteten og gjennomslagskraften til høyere utdanning og forskning.⁷

En reform av yrkeshøyskolene ble påbegynt i 2011, og en ny yrkeshøyskolelov ble innført fra 2014. Innføring av ny lov innebærer at yrkeshøyskolene nå er uavhengige rettslige enheter med

⁴ Tilsvarende UAS-institusjoner

⁵ I tillegg finnes Åland University of Applied Sciences og et politicollege under Innenriksdepartementet

⁶ Maassen *et al.* 2012

⁷ Nettsiden til det finske utdanningsdepartementet

finansiering fra staten. Endringene er ment å bedre institusjonenes kvalitet og betydning, men også påskynde yrkeshøgskolenes strukturreform, der institusjonene skal slås sammen til større enheter med stor innovativ kraft og høy kompetanse.

Forløperen til reformen var oppfordringer fra utdanningsdepartementet om strukturelle endringer i yrkeshøgskolesektoren, som medførte sammenslåingsprosesser i 2007. Målet for disse strukturendringene var å etablere en større, mer effektiv og mer bærekraftig sektor. Den første sammenslåingen i 2007 var initiert av institusjonene selv.⁸

Fram til 1991 ble høyere utdanning i Finland kun gitt ved universitetene. Yrkeshøgskolesektoren ble først etablert på begynnelsen av 1990-tallet og har siden utviklet seg til en stor og dynamisk høyere utdanningssektor.⁹ Opprinnelig bestod sektoren av rendyrkede utdanningsinstitusjoner, men de fikk formelt et forsknings- og utviklingsmandat fra 2003.

Finland har således et binært system, men skiller seg fra andre binære systemer ved at lærerutdanning kun gis ved universitetene, og at lærerutdanningen lenge har vært på mastergradsnivå.

Satsing på sentre for fremragende forskning har vært et viktig virkemiddel for å konsentrere forskningsressurser i Finland. I tillegg har tiltak som støtter enkeltforskere og tiltak for å rekruttere internasjonale toppforskere til Finland blitt iverksatt. Universiteter har også etablert egne elitemiljøer.¹⁰

Med bakgrunn i økonomisk globalisering og økt internasjonal konkurranse har Finland også iverksatt en ordning med strategiske sentre for forskning, teknologi og innovasjon (SHOK). Dette er en form for nettverksorganisering som skal konsentrere de finske ressursene for å kunne hevde seg internasjonalt.

Sverige

Sverige står overfor mange av de samme utfordringene som Norge i høyere utdanning, med en relativt spredt institusjonsstruktur og dårlig søkning til noen av institusjonene og noen av utdanningene. Landet har 14 offentlige og to private universiteter, 20 statlige regionale høyskoler og 13 private høyskoler med eksamensrett. 26 av institusjonene har rett til å tildele doktorgrad, hvorav tre

er private. Styringssystemet ligner mye på det norske, med stor grad av delegert myndighet til institusjonene innenfor rammen av overordnede nasjonale mål. Styringen skjer gjennom lov og regelverk, finansiering og kvalitetssikring.

Fra 2006 har Sverige hatt en klar politikk på at ingen flere høyskoler skal få universitetsstatus. Skal høyskoler bli universiteter må de slå seg sammen med universiteter. Selv om denne muligheten for å endre institusjonskategori etter søknad er lukket, har tidligere universitetsopptrykk medført at skillet mellom universiteter og høyskoler ikke lenger er veldig skarpt i Sverige. Høyskoler kan imidlertid fortsatt tildele doktorgrad på områder der de er sterke, men de skal ikke satse på bredde. Begrunnelsen var at for stor spredning av ressursene ville gjøre det vanskelig å dyrke frem forskningsmiljøer av internasjonal toppkvalitet.

De siste årene har høyskoler kun oppnådd universitetsstatus gjennom fusjoner med universiteter. 1. januar 2010 fusjonerte Högskolan i Kalmar og universitetet i Växjö under navnet Linnéuniversitetet. Denne politikken ligger fortsatt fast, og universitetene går i retning av mer autonomi.

Etter 20 år med ekspansjon i sektoren er det en bekymring for kvaliteten ved universitetene og høyskolene. Gjennomføringen har sunket. Samtidig har ungdomskullene nådd toppen og vil minke betydelig de nærmeste årene. I tillegg har innføring av studieavgifter for studenter fra utenfor EU/EØS-området ført til en nedgang i antallet utenlandske studenter. Allerede i dagens situasjon med høye ungdomskull sliter enkelte institusjoner med søkningen. Sammenslåing til større enheter er derfor et tema som diskuteres.

Regjeringen har lagt seg på en frivillighetslinje når det gjelder fusjoner i sektoren, men institusjoner som slår seg sammen kan få økonomisk støtte gjennom stimuleringsmidler. Det er flere eksempler på at institusjoner har slått seg sammen i Sverige de siste årene. Blant annet har høyskoler slått seg sammen med universiteter. Selv om eventuelle fusjoner skal skje frivillig, opplever institusjonene etter eget utsagn et betydelig press fra departementet. Den forrige utdanningsministeren gikk langt i å si at det bør bli færre høyskoler og så primært for seg at høyskoler skulle slå seg sammen med større, forskningstunge universiteter, blant annet for å kunne opprettholde målet om forskningsbasert undervisning. I tillegg har den svenske regjeringen satt i verk en rekke tiltak for konsentrasjon av ressursinnsatsen.

Riksdagen besluttet i 2010 å innføre et nytt kvalitetssikringssystem for svensk høyere utdan-

⁸ Kyvik *et al.* 2010

⁹ Kyvik *et al.* 2010

¹⁰ Aksnes *et al.* 2012

ning, som blant annet innebærer at kvalitetsvurderinger skal ha direkte konsekvenser for budsjetttildelingene. Dette vil ha effekt fra 2013. Formålet er å gi institusjonene et insentiv til å øke kvaliteten.

England

England gikk allerede tidlig på 1990-tallet over til et enhetlig system. Såkalte polytechnics og et antall andre institusjoner fikk muligheten til å kalle seg universitet og erstattet dermed det binære systemet. Denne endringen ble innført gjennom en ny lov om høyere utdanning i 1992. Lovendringene førte også til en stor ekspansjon i antallet høyere utdanningsinstitusjoner. I perioden 2001–13 ble det etablert 31 nye universiteter, både ved sammenslåinger og oppdeling av institusjoner.¹¹ Englands overgang fra et binært til et enhetlig system skyldes hovedsakelig at universiteter og høyskoler gradvis var blitt mer like hverandre.¹² Høyskolene hadde utviklet programmer på mastergrads- og doktorgradsnivå og hadde i tillegg betydelig forskningsvirksomhet. På den annen side tilbød universitetene yrkesrettede programmer.

De høyere utdanningsinstitusjonene i England er uavhengige og klassifiseres som selvstendige rettssubjekter, etablert med et kongelig charter og lov. Fra 2005 fikk institusjoner i England og Wales som har fullmakt til å tildele «taught degrees» (12-måneders mastergradsprogram) og møtte et sett av ulike kriterier, mulighet til å kalle seg et universitet. De institusjonene som kunne tildele «taught degrees», men ikke tilfredstilte kravene innenfor de ulike kriteriene, fikk mulighet til å kalle seg «university college». Disse institusjonene er underlagt samme lovverk, kvalitetssikrings- og finansieringssystem som universitetene. Det er også mer enn 700 høyere utdanningsinstitusjoner som ikke har fullmakt til å tildele lavere grad, men som har studietilbud og kurs som kan kvalifisere til en grad. Alle høyere utdanningsinstitusjoner, med unntak av én, mottar finansiering basert på de samlede driftsinntektene i tillegg til en resultatbasert finansiering.

Universitetene blir stadig utfordret til å revurdere sin rolle i et marked med en sterkere konkurransesituasjon. Institusjonene er autonome, og det er lite sannsynlig at myndighetene vil presse igjennom sentralstyrte sammenslåingsprosesser.¹³

¹¹ Baskerville 2013

¹² Pratt 1997

Nederland

Nederlands høyere utdanningssektor består av 13 forskningsuniversiteter, ett fjernundervisningsuniversitet og 38 offentlig finansierte UAS-institusjoner (universities of applied sciences – HBO).^{14,15} Den nåværende nederlandske UAS-sektoren ble formelt en del av det nederlandske systemet for høyere utdanning i 1986. Nederland har siden da hatt et binært system bestående av to likeverdige, men ulike sektorer.

I 2009 ble det satt ned en nasjonal kommisjon for å analysere strukturen i høyere utdanningssystemet og gi råd til regjeringen om fremtidens struktur i høyere utdanning.

Kommisjonen anbefalte å øke differensieringen i systemet langs tre linjer:

1. Differensiering av strukturen, ved å bevege seg bort fra en struktur basert på et strengt skille av to sektorer
2. Differensiering mellom institusjoner, ved å stimulere til økte forskjeller mellom institusjoner
3. Differensiering i studieprogramtilbudet, ved å stimulere til en bedre sammenheng mellom studieprogramtilbud og studenter gjennom seleksjon og bredere programmer samt bedre gjennomstrømning og fleksible læringslinjer.

I 2012 lanserte den nederlandske regjeringen en ny strategi for høyere utdanning, *Kvalitet i mangfold*. Denne strategien kobler finansiering til ytelse gjennom resultatavtaler mellom hver enkelt institusjon og regjeringen. Resultatavtaler ble dannet gjennom forhandlinger mellom en evalueringskomité og den enkelte institusjon, basert på et rammeverk utviklet av den nasjonale kommisjonen og godkjent av utdanningsdepartementet og parlamentet. Resultatavtalene skal omfatte institusjonens ambisjoner for utdanningskvalitet og studentprestasjoner, utdanningsprofil, utvikling av tyngdepunkt i forskning og samfunnsinnretningen. Av det totale utdanningsbudsjettet for universiteter og høyskoler er fem prosent øremerket den faktiske realiseringen av ambisjonene i kontrakten når det gjelder utdanningskvalitet og studentprestasjoner. Ytterligere to prosent av budsjettet fordeles basert på en vurdering av ambisjonsnivået i kontraktene. Alle institusjoner har

¹³ Higher Education Funding Council for England 2012

¹⁴ Maassen *et al.* 2012

¹⁵ Universities of applied sciences – det mest brukte og internasjonalt anerkjente begrepet for «non-university sektoren». Institusjonene går under navnet Hogescholen eller HBO-institusjoner i Nederland.

signert flerårige resultatavtaler. Disse gjelder fra januar 2013.

En konsekvens av ordningen med resultatavtaler er, særlig i grenseområder mellom de to sektorene, en sakte bevegelse bort fra det binære systemet. Resultatavtalene har ført til en synliggjøring av de spesifikke resultatforskjellene som eksisterer mellom de 13 universitetene og de 38 UAS-institusjonene. Forskjellene er blitt benyttet av departementet, sammen med institusjonenes ambisjoner, som grunnlag for fordeling av resultatmidler og resultatforventning på ulike områder.

Sveits

Den høyere utdanningssektoren i Sveits består av tolv universiteter og syv offentlige og to private høyskoler, kalt *fachhochschule*.¹⁶ I tillegg er det 18 pedagogiske høyskoler og to kunst- og musikkhøyskoler. Høyskolesektoren i Sveits ble etablert i 1997 gjennom oppgradering og sammenslåing av 68 yrkesorienterte skoler til syv regionale nettverkshøyskoler. Bakgrunnen for reformen var, som i mange andre land, å styrke profesjonsutdan-

ninger ved å gi dem status som høyere utdanning. Ingeniør- og teknologiutdanninger har tradisjonelt stått sterkt i høyskolesektoren i Sveits, i mye større grad enn i Norge. I tiden etter at sektoren ble etablert, har de fleste andre kortere profesjons- og praktisk rettede utdanningene også blitt oppgradert til høyere utdanning og underlagt høyskolene. Høyskolene har et forskningsmandat, men skal ha tyngdepunktet i anvendt forskning og utviklingsarbeid rettet mot regionale behov og praksisorientert forskning i profesjonsutdanningene, til forskjell fra universitetenes grunnforskningsansvar. Sveits har siden reformen hatt et binært system bestående av to likeverdige, men ulike sektorer. Høyskolene fikk muligheten til å tilby mastergrad på utvalgte områder i 2008. De senere årene har skillet mellom høyskolene og universitetene blitt mer uklare ved at de to sektorene har et økende overlapp i studietilbud og dermed konkurrerer om de samme studentene. Samtidig har Sveits fortsatt et av de tydeligste binære høyere utdanningssystemene i Europa. Den store andelen aktører fra fagskoler som var med å opprette høyskolene og fortsatt er med i styringen av dem, gjør at den sveitsiske høyskolesektoren har vært mindre preget av akademisk drift enn tilfellet er i andre land.

¹⁶ Kyvik: Høyskolesektorens rolle i utdannings- og forskningssystemet i Vest-Europa, Nifu step; Kyvik *et al.*; Maassen *et al.* 2012

Vedlegg 2

**Oppdragsbrev til statlige høyere utdanningsinstitusjoner:
Innspill til arbeidet med framtidig struktur i universitets- og
høyskolesektoren**



Ifølge liste

Deres ref

Vår ref
14/2719-

Dato
26.05.14

**OPPDRAG TIL STATLIGE HØYERE UTDANNINGSINSTITUSJONER:
INNSPILL TIL ARBEIDET MED FRAMTIDIG STRUKTUR I
UNIVERSITETS- OG HØYSKOLESEKTOREN**

Regjeringen skal som kjent legge fram en stortingsmelding om struktur i universitets- og høyskolesektoren våren 2015. Målet er høyere kvalitet i norsk høyere utdanning og forskning. I arbeidet vil Kunnskapsdepartementet ta utgangspunkt til UH-sektorens resultater i utdanning og forskning, vurdering av robusthet i fagmiljøene og krav om rimelig grad av kostnads-effektivitet. Jeg ber med dette de statlige universitetene og høyskolene om å gi innspill til arbeidet med framtidig struktur i universitets- og høyskolesektoren.

1. HØYE AMBISJONER FOR NORSK HØYERE UTDANNING OG FORSKNING

Regjeringen og samfunns- og næringsliv har store forventninger til og ambisjoner for høyere utdanningsinstitusjoner. I en globalisert verden blir kunnskap et stadig viktigere verktøy i den internasjonale konkurransen mellom landene. Regjeringen vil vektlegge en stor satsing på kunnskap som avgjørende for å styrke norsk konkurransekraft og bygge landet for fremtiden.

Regjeringsplattformen påpeker at "Norge kan aldri bli billigst, men vi kan bli best." Det innebærer at vi må skille oss ut gjennom en befolkning med høy kompetanse. Her spiller universiteter og høyskoler en nøkkelrolle.

Et overordnet spørsmål er om dagens struktur er tilpasset ambisjonene om at Norge skal være en ledende kunnskapsnasjon som bidrar til å løse de globale utfordringene, samtidig som samfunnets kompetansebehov dekkes innenfor kostnadseffektive rammer.

Universiteter og høyskoler er viktige samfunnsinstitusjoner, med et stort mandat: Ifølge universitets- og høyskoleloven skal universiteter og høyskoler tilby utdanning og utføre forskning og faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid på høyt internasjonalt nivå. Institusjonene

Postadresse: Postboks 8119 Dep, 0032 Oslo
Kontoradresse: Kirkeg. 18 Telefon: 22249090 Telefaks: 22242764
Org. nr.: 872 417 842

Figur 2.1

skal videre formidle kunnskap om virksomheten og utbre forståelse for prinsippet om faglig frihet og anvendelse av vitenskapelige og kunstneriske metoder og resultater, både i undervisningen av studenter, i egen virksomhet for øvrig og i offentlig forvaltning, kulturliv og næringsliv. Som for alle offentlige virksomheter, skal mandatet oppfylles innenfor en effektiv forvaltning av virksomheten, kompetansen og ressursene.

Hva skal til for at institusjonene skal kunne oppfylle dette samfunnsoppdraget og ambisjonene jeg har skissert over?

2. OVERORDNET TILSTANDSVURDERING

Tilstandsrapporten for høyere utdanning 2014 viser et differensiert bilde av den norske universitets- og høyskolesektoren: Det har vært stor aktivitetsvekst de siste ti årene, og det er mange gode fagmiljøer. Jeg mener likevel at det er flere områder hvor vi må bli bedre. Norsk forskning når ikke like høyt opp i internasjonale sammenligninger som svensk, finsk og dansk forskning, men det er ingen grunn til at Norge ikke skal hevde seg på linje med nabolandene. Våre fremste miljøer må bli enda bedre, og flere miljøer må løftes fram, slik at vi kan få større uttelling på den internasjonale arenaen med flere verdensledende miljøer og mer gjennombruddsforskning.

I tillegg til at vi ønsker å hevde oss bedre internasjonalt, ser vi bekymringsfulle kvalitetsproblemer ved en del institusjoner og ved en del utdanninger. En del institusjoner har problemer med å tiltrekke seg fagfolk og studenter, har få studenter på campus og uteksaminerer få kandidater. Det forskes og publiseres lite, både totalt og av hver enkelt forsker. I tillegg er evnen til å hente ekstern finansiering svært begrenset. Selvsagt sier ikke disse faktaene alt, men de tvinger fram spørsmålet: Leverer disse institusjonene den kvaliteten på høyere utdanning og forskning som vi trenger for å nå ambisjonene våre?

3. ARBEIDET MED EN STORTINGSMELDING OM STRUKTUR I UNIVERSITETS- OG HØYSKOLESEKTOREN

Hvis vi skal heve kvaliteten i høyere utdanning og forskning, må vi blant annet se på hvordan vi organiserer universitets- og høyskolesektoren: Er dagens organisering hensiktsmessig, eller får vi mer ut av ressursene vi investerer, dersom vi organiserer sektoren annerledes? Arbeidet med strukturendringer er bare ett av kvalitetstiltakene vi jobber med. Alle de sju satsingene som ble lansert på Kontaktkonferansen 2014 har økt kvalitet som mål.

Landet skal blant annet bygges gjennom solide utdanninger og tilgang til kunnskap av høy kvalitet over hele landet, og det er kvaliteten på utdanningen og forskningen som skal legge føringer på strukturendringer. Vi har derfor ikke begynt stortingsmeldingsarbeidet med å bestemme hvilke institusjoner som skal slås sammen eller skissere arbeidsdelingen mellom de ulike institusjonene. I dette arbeidet ønsker vi en god og inkluderende prosess, der innspill fra sektoren vil bli vurdert og tillagt vekt i den videre prosessen.

På lanseringskonferansen for *Tilstandsrapporten for høyere utdanning 2014* og *Forskningsbarometeret* 7. mai annonserte jeg at vi på UHRs representantskapsmøte 13. mai ville konkretisere en bestilling til institusjonene. Statssekretær Bjørn Haugstad ga der

institusjonene i oppgave å vurdere sin plass i et framtidig UH-landskap med færre institusjoner for å heve kvaliteten i høyere utdanning og forskning. Universiteter og høyskoler ble bedt om å skissere ønsket strategisk profil i 2020 og gi en kritisk vurdering av egne forutsetninger for å realisere denne, med en særskilt vurdering av samarbeid, arbeidsdeling, konsentrasjon og sammenslåing. Utfordringen som ble gitt var følgende: ”Hvor og hvordan finner og realiserer din institusjon sin strategiske posisjon i et UH-landskap med færre institusjoner, en krevende demografisk utvikling (for mange læresteder) og med tydeligere forventninger til akademisk standard (læringsutbytte, forskningskvalitet) – forventninger som følges opp og får konsekvenser?”.

På UHRs representantskapsmøte ble det stilt flere spørsmål som departementet mener står sentralt i strukturdiskusjonen. Jeg ber om at institusjonene tar disse med i betraktning når framtidig strategisk posisjon skal vurderes:

- Hva betyr det for Norge at flere nærliggende land konsentrerer sine ressurser til forskning og høyere utdanning og gjennomfører strukturendringer?
- Hva betyr den demografiske utviklingen for institusjonen?
- Bør institusjoner med få søkere og lave studenttall legge ned tilbud som er dekket av andre i regionen, eller som faller utenfor institusjonens definerte profil?
- Tilbys samme type utdanninger for mange steder?
- Hvor lave kandidattall er forenelig med studiekvalitet, robusthet og kostnads-effektivitet?
- Hvor mange kandidater må utdannes ved institusjonen eller utdanningen for at den skal ha en viktig funksjon ved å bidra til å dekke arbeidsmarkedets behov?
- Bør små mastergrads- og ph.d.-programmer samles på noen utvalgte institusjoner for å sikre at mastergrads- og ph.d.-studentene inngår i et fagmiljø?
- Ved rekrutteringsproblemer, lave studenttall og negativ befolkningsutvikling – hvilken plass skal institusjonen ha i den framtidige strukturen i høyere utdanning?
- Hvilke grep kan gi mer arbeidsdeling mellom de eldste universitetene når det gjelder å tilby små fag? Er det mulig å tenke seg mer nordisk arbeidsdeling i små fag?
- Bør profesjonsutdanningene tilbys på færre institusjoner, slik at fagmiljøene er mer robuste?
- Hvordan kan vi organisere forskning på store samfunnsutfordringer, som eksempelvis aldring og omsorg, når forskningen i mange av de aktuelle profesjonsfagene er fragmentert og ressursene spredt tynt utover?
- Hvordan kan vi sikre at profesjonsutdanninger med korte forskningstradisjoner er FoU-baserte?
- Hvordan kan vi sikre en profesjonell og kostnadseffektiv administrasjon i UH-sektoren som støtter opp om kjerneoppgavene forskning og utdanning?
- Hvilke strukturelle grep bør institusjonene ta for å styrke sin internasjonale posisjon og lykkes i den internasjonale konkurransen om forskningsmidler?

- Hva slags struktur trenger vi for å få forskning av høyere kvalitet ved universiteter og høyskoler?
- Hvilke forhold i relasjonen mellom universitetene og høyskolene og instituttsektoren påvirker kvaliteten, herunder internasjonal konkurransekraft, i forskning? Hvilke strukturelle endringer bør eventuelt gjøres?

4. OPPDRAGET

I lys av disse spørsmålene og ambisjonene for norsk høyere utdanning og forskning, ber jeg alle universiteter og høyskoler vurdere hvor de ser sin plass i en sektor med færre institusjoner. Innspillet skal gi en beskrivelse av ønsket strategisk posisjon i 2020 og en vurdering av de hovedgrepene som må gjøres for å realisere strategisk profil. Nærmere spesifisert innebærer det at institusjonene med utgangspunkt i spørsmålene over skal beskrive:

- Ønsket strategisk profil 2020, herunder
 - Faglige prioriteringer (forskning og utdanningstilbud)
 - Konkrete ambisjoner innen kjerneoppgavene utdanning, forskning, kunnskapsdeling
 - Viktigste målgrupper og partnere
- Kritisk vurdering av egne forutsetninger for å realisere strategisk profil innenfor gjeldende budsjetterammer
- Hovedgrep institusjonen vil gjennomføre for å realisere ønsket strategiske profil
- Vurdering og konkretisering av tiltak som fremmer samarbeid, arbeidsdeling, konsentrasjon og sammenslåing
- Identifisering av nødvendige endringer i rammebetingelser som ikke angår budsjett
- Hvor og hvordan finner og realiserer din institusjon sin strategiske posisjon i et landskap med:
 - Færre institusjoner
 - En krevende demografisk utvikling
 - Tydeligere forventinger til akademisk standard i form av læringsutbytte, forskningskvalitet som *følges opp* og får *konsekvenser*
- Hvordan kan institusjonen styrkes gjennom sammenslåing med en annen eller flere andre institusjoner, eller hvordan kan institusjonen bidra til å løfte kvaliteten på utdanning og forskning ved andre institusjoner gjennom sammenslåing? Store institusjoner bør eksplisitt vurdere sin nasjonale rolle.

Oppdraget gjelder alle statlige universiteter og høyskoler, og institusjonene kan ta utgangspunkt i eksisterende planer i arbeidet. Institusjonene må bruke tiden framover til å vurdere egne styrker og svakheter og foreta en grundig selvevaluering av virksomheten som et ledd i den kommende dialogen om framtidig universitets- og høyskolesektor.

5. DIALOGMØTER OG INNSPILL

Regjeringen er opptatt av god dialog og forankring for å skape felles forståelse av problemer, utfordringer og muligheter. Det legges derfor opp til dialog med og innspill fra ulike

interessenter og jeg inviterer til regionale dialogmøter med institusjonene til høsten, se vedlagte plan for tid og sted. Institusjonene er invitert ut fra geografisk nærhet til der møtet skal finne sted og grupperingen til møtet er ikke ment som grenser for arbeidet. Møtene er i første rekke ment å være en arena der institusjonene kommer med innspill til KD. Departementet oppfordrer til utstrakt kontakt institusjonene imellom i denne prosessen, både i og utenfor egen region.

Departementet ber om å få oversendt et kort notat fra hver enkelt institusjon tre uker før dialogmøtet. Notatet bør ikke være på mer enn en side, og det bør gi en kort oppsummering over status i arbeidet og hvilke strukturendringer institusjonen ønsker å diskutere på møtet. Basert på innspillene vil departementet sende ut en dagsorden i forkant av møtene. Institusjonenes endelige innspill skal oversendes Kunnskapsdepartementet innen utgangen av oktober.

6. ØKONOMISKE RAMMEBETINGELSER

Institusjonene skal i sin gjennomgang av oppdraget ta høyde for gjeldene økonomiske rammer for universitets- og høyskolesektoren.

Regjeringen vil benytte positive økonomiske virkemidler som skal stimulere til sammenlåinger mellom institusjoner. Departementet vil foreta en konkret vurdering av den enkelte sammenslåing og strukturendring med tanke på å tildele stimuleringsmidler i 2015.

7. STRUKTUR I NORD-NORGE

Det har vært flere strukturendringer i Nord-Norge de siste årene, også fusjoner. Disse har i stor grad vært en respons på de samme utfordringene som er skissert over, og ikke i første rekke motivert ut fra ønsket om universitetsstatus. I tillegg har det i flere år allerede vært en egen prosess i Nordland, og det foreligger tilstrekkelig med utredninger og kunnskapsgrunnlag om behovet for ytterligere strukturendringer i Nord-Norge. Sammen med institusjonene vil Kunnskapsdepartementet derfor vurdere om dialogmøtet i september skal benyttes til å diskutere konkrete forslag til strukturendringer som departementet vil oversende institusjonene på forhånd.

8. AVSLUTNING

Departementet og institusjonene har et felles ansvar for å oppfylle det store samfunnsmandatet for forskning og høyere utdanning. Jeg ser fram til institusjonenes innspill om hvordan strukturendringer kan bidra til at vi best mulig oppfyller den viktige samfunnsrollen vi har. Departementet må selvsagt vurdere disse samlet og se i hvilken grad de svarer på nasjonale behov.

Med hilsen



Torbjørn Røe Isaksen

Vedlegg: Plan for regionmøtene i september

Kopi:
Universitets- og høskolerådet
Privat høyere utdanningsinstitusjoner
Nettverk for private høyskoler

Side 6

Figur 2.6

Adresseliste

Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo	Postboks 6768 St. Olavs plass	0130	OSLO
Høgskolen i Bergen	Postboks 7030	5020	BERGEN
Høgskolen i Buskerud og Vestfold	Postboks 235	3603	KONGSBERG
Høgskolen i Gjøvik	Postboks 191	2802	GJØVIK
Høgskolen i Harstad	Havnegt. 5	9480	HARSTAD
Høgskolen i Hedmark	Postboks 400	2418	ELVERUM
Høgskolen i Lillehammer	Postboks 952	2604	LILLEHAMMER
Høgskolen i Molde, vitenskapelig høgskole i logistikk	Postboks 2110	6402	MOLDE
Høgskolen i Narvik	Postboks 385	8505	NARVIK
Høgskolen i Nesna		8700	NESNA
Høgskolen i Nord-Trøndelag	Postboks 2501	7729	STEINKJER
Høgskolen i Oslo og Akershus	Postboks 4, St. Olavs plass	0130	OSLO
Høgskolen i Sogn og Fjordane	Postboks 133	6851	SOGNDAL
Høgskolen i Sør-Trøndelag	Høgskoleadministrasjonen	7004	TRONDHEIM
Høgskolen i Telemark	Postboks 203	3901	PORSGRUNN
Høgskolen i Volda	Postboks 500	6101	VOLDA
Høgskolen i Østfold		1757	HALDEN
Høgskolen i Ålesund	Serviceboks 17	6025	ÅLESUND
Høgskolen Stord/Haugesund	Klingenbergveien 8	5414	STORD
Kunst- og designhøgskolen i Bergen	Strømgaten 1	5015	BERGEN
Kunsthøgskolen i Oslo	Postboks 6853 St Olavsplass	0130	OSLO
Norges Handelshøyskole	Helleveien 30	5045	BERGEN
Norges idrettshøgskole	Postboks 4014 Ullevål Stadion	0806	OSLO
Norges miljø- og biovitenskapelige universitet	Postboks 5003	1432	ÅS
Norges musikkhøgskole	Postboks 5190 Majorstua	0302	OSLO
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet		7491	TRONDHEIM
Samisk høgskole	Hánnoluohkká 45	9520	KAUTOKEINO
Universitetet i Agder	Serviceboks 422	4604	KRISTIANSAND S
Universitetet i Bergen	Postboks 7800	5020	BERGEN
Universitetet i Nordland	Postboks 1490	8049	BODØ
Universitetet i Oslo	Postboks 1072 Blindern	0316	OSLO
Universitetet i Stavanger		4036	STAVANGER
Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet		9019	TROMSØ

Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Internett: www.publikasjoner.dep.no

E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no

Telefon: 22 24 20 00

Privat sektor:

Internett: www.fagbokforlaget.no/offpub

E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

www.regjeringen.no

Omslagsbilde: Heidi Wexelsen Goksøyr «Lekent liv»

Dokumentasjonsbilde fra Sørmarka Arena i

Stavanger, 2010. Printet folie på glass.

© Heidi Wexelsen Goksøyr / BONO 2015

Trykk: 07 Oslo AS – 03/2015

