



Innst. 348 S

(2014–2015)

Innstilling til Stortinget fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen

Meld. St. 18 (2014–2015)

Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om konsentrasjon for kvalitet – strukturereform i universitets- og høyskolesektoren

Til Stortinget

1. Sammendrag

Regjeringen legger i meldingen fram forslag om en strukturereform i universitets- og høyskolesektoren, som skal styrke kvaliteten og legge grunnlaget for robuste fagmiljøer. Ressursene skal i størst mulig grad brukes på kjerneoppgavene.

Meldingen peker på mange positive utviklingstrekk, men også en rekke utfordringer i universitets- og høyskolesektoren. Disse knytter seg særlig til små, sårbare forskningsmiljøer og mange spredte, små utdanningstilbud med sviktende rekruttering. Den samlede internasjonale deltakelsen er også lavere enn ressursgrunnlaget tilsier.

Regjeringen mener det derfor er nødvendig å endre strukturen i universitets- og høyskolesektoren og samle ressursene på færre, men sterkere institusjoner. Universiteter og høyskoler må hevde seg i den internasjonale konkurransen. Institusjonene skal også rustes til å realisere ambisjonene i langtidsplanen for forskning og høyere utdanning 2015–2024, jf. Meld. St. 7 (2014–2015).

Struktureformen skal styrke kvaliteten på utdanningen og forskningen. Tilgangen til høyere utdanning skal være god over hele landet, og institusjonenes regionale rolle skal videreutvikles.

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.

Regjeringen vil, med utgangspunkt i en kritisk vurdering av kvalitet, slå sammen en rekke institusjoner. Flere av høyskolene vil slås sammen med ett av dagens åtte universiteter. Andre høyskoler vil slås sammen med hverandre. En del institusjoner har kommet med konkrete forslag om sammenslåing. 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.

Regjeringen mener noen av dagens institusjoner som ønsker å fortsette som selvstendig institusjon,

vil kunne sikre kvalitet i utdanning og forskning på egen hånd. Kunnskapsdepartementet 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, 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 åpner for at institusjonene kan søke om å få endret 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.

Regjeringen viser til at det har vært en omfattende og tett dialog mellom institusjonene og Kunnskapsdepartementet i arbeidet fram mot stortingsmeldingen. Med utgangspunkt i dialogen vil regjeringen iverksette enkelte sammenslåinger allerede fra 1. januar 2016.

I meldingen pekes det på at strukturreformen vil få en rekke konsekvenser for institusjonene. God gjennomføring krever god styring og ledelse. Regjeringen vil gå inn for at ekstern 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 forandre tilpasninger, men gir samtidig nye muligheter, slik som mer effektiv administrasjon, bedre fellestjenester og digitale systemer.

Når det gjelder finansieringssystemet, vil regjeringen videreføre hovedtrekkene i dagens system 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.

Regjeringen vil legge fram en endret finansieringsmodell med tilhørende indikatorer i forslaget 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.

Regjeringen mener 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.

Når det gjelder instituttsektoren, vil regjeringen bidra til strukturelle endringer der disse kan gi kvalitetsgevinst, og der initiativet er forankret ved instituttene selv.

Strukturelle endringer er i seg selv ikke tilstrekkelig for å sikre høy kvalitet og langsiktig bærekraft i høyere utdanning og forskning. Endringer må spille på lag med andre kvalitetsfremmende prosjekter og tiltak som er beskrevet i meldingen. Kunnskapen om og tilsynet med kvaliteten i norsk universitets- og høyskolesektor må styrkes. Regjeringen tar sikte på å legge fram en stortingsmelding om kvalitet i høyere utdanning våren 2017.

Når det gjelder økonomiske og administrative konsekvenser av reformen, vil Kunnskapsdepartementet, i dialog med institusjonene, fortsette prosessen med å fastsette en struktur som gir institusjonelle rammer for utdanning og forskning av høy internasjonal kvalitet. I den sammenheng 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 i dag eller i overskuelig tid kan sikre høy kvalitet og bidra til å nå ambisjonene for Norge som kunnskapsnasjon.

Regjeringen vil gjøre vedtak om sammenslåing av universiteter og høyskoler innen sommeren 2016. Basert på kvalitetskriteriene vil dialogen fortsette med institusjoner som ikke er tilstrekkelig solide til å forbli selvstendig institusjoner i den framtidige universitets- og høyskolesektoren.

Regjeringen legger vekt på framdrift 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.

Stortinget bevilget 75 mill. kroner i statsbudsjettet for 2015 til strukturendringer og sammenslåinger i universitets- og høyskolesektoren (SAKS-midler), midler som vil gå til å støtte sammenslåinger.

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

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Christian Tynning Bjørnø,

lederen Trond Giske, Martin Henriksen, Tone Merete Sønsterud og Marianne Aasen, fra Høyre, Henrik Asheim, Norunn Tveiten Benestad, Kent Gudmundsen og Kristin Vinje, fra Fremskrittspartiet, Sivert Bjørnstad og Bente Thorsen, fra Kristelig Folkeparti, Anders Tyvand, fra Senterpartiet, Anne Tingelstad Wøien, fra Venstre, Iselin Nybø, og fra Sosialistisk Venstreparti, Torgeir Knag Fylkesnes, viser til meldingen.

2.1 Samfunnsutvikling gir reformbehov

Komiteen er tilfreds med at regjeringen har lagt frem en stortingsmelding om struktur i universitets- og høyskolesektoren. Komiteen peker på at adgangen til høyere utdanning skal være reell og lik for alle, og studentene må sikres et utdanningstilbud som holder et høyt kvalitativt nivå over hele landet. Institusjonene må sikres forutsigbar og stabil finansiering, samtidig som den faglige friheten opprettholdes.

Komiteen viser til at høyere utdanning og forskning er viktige drivkrefter og redskaper for de omstillingene Norge og verden står overfor. I en stadig mer globalisert verden, med tøffere konkurranse land imellom, er kunnskap og utdanning avgjørende for verdiskapning, sysselsetting og vekst i fremtiden, særlig for Norge som høykostland. Både næringsliv og offentlig sektor er avhengige av den FoU-innsatsen som landets høyere utdanningsinstitusjoner leverer, i tillegg til kompetente og godt kvalifiserte kandidater. I årene fremover vil det være et stort behov for å skape nye arbeidsplasser og nye varer og tjenester. Forskning om de store strukturendringene i levekår, bosetting, kultur og næringsliv vil være nødvendig for å møte de fremtidige politiske utfordringene. Samfunnet har endret seg mye de siste tiårene, særlig på grunn av den teknologiske utviklingen, og det er ingen grunn til å tro at denne vil avta i de kommende tiårene. Universiteter og høyskoler vil også i fremtiden være viktige leverandører av løsninger på utfordringer knyttet til denne og annen utvikling i samfunnet. Betydningen av høyere utdanning og forskning har også blitt godt belyst i land som ble hardt rammet av finanskrisen i 2008, ved at denne sektoren ofte ble mer skjermet enn andre offentlige sektorer da offentlige utgifter ble kuttet.

Komiteen viser til at de høyere utdanningsinstitusjonene har et sammensatt samfunnsoppdrag. De skal på den ene siden bidra til faglig nyvinning og utvikling og fremme vitenskapen og banebrytende ideer. På den andre siden skal de forberede og utdanne studenter til et arbeids- og næringsliv som svarer til samfunnets behov. Komiteen understreker at

det er når man kombinerer disse og ser dem i sammenheng, at man får de beste resultatene. I tillegg til det overordnede samfunnsoppdraget har enkelte institusjoner særlige samfunnsoppdrag basert på vedtak i Stortinget.

Komiteen vil understreke betydningen de private høyere utdanningsinstitusjonene har for sektoren. Rundt 35 000 studenter studerer ved de 23 private institusjonene. Selv om meldingen ikke omhandler disse institusjonene spesifikt, viser komiteen til at mange av de utfordringene som gjelder de statlige institusjonene, også gjelder for de private, og at de på andre måter kan bli påvirket av innholdet i meldingen.

Komiteen vil understreke behovet for langsiktighet innen forskning og høyere utdanning. Universiteter og høyskoler skal utdanne arbeidskraft samfunnet trenger, men vi må ikke innrette sektoren slik at den drives mot spesialisering som passer til samfunnet slik det ser ut akkurat i dag. Som en SSB-analyse gjort for Ludvigsen-utvalget nylig viste, kommer en av tre jobber slik vi kjenner dem i dag til å forsvinne de nærmeste 20 årene. En lang rekke oppgaver vil for eksempel automatiseres. Mange av dagens studenter skal være i jobber som ennå ikke finnes. Komiteen mener vi må ta høyde for denne usikkerheten, og arbeide for en sektor som utdanner studenter med bred kompetanse som tåler omstilling. Det må oppmuntres til tverrfaglighet og innovasjon, og forskning og utdanning bør integreres bedre. Finansiering og strukturer må innrettes i tråd med dette.

Komiteens medlem fra Senterpartiet er bekymret for at både kvalitet og geografisk tilgang på høyere utdanning vil svekkes når regjeringen i meldingen regisserer en storstilt sammenslåing av institusjoner. Dette medlem registrerer at prosessen er begrunnet i behov for å øke kvaliteten innen utdanning og forskning, men mener det er en fare for at regjeringens manglende gjennomgang av kvalitetsdrivere, samt meldingens snevre definisjon av kvalitetsbegrepet, vil kunne føre til en storstilt sanering av gode fagmiljøer og frata regionene viktig forskning og kompetanseutvikling. Dette medlem er derfor kritisk til utgangspunktet og premissene for den pågående prosessen.

Dette medlem mener meldingen er for ensidig i sin vektlegging av enkelte svakheter ved dagens universitets- og høyskolesystem uten at dette balanseres opp mot det norske UH-institusjoner faktisk oppnår av fremragende utdanning og forskning. Dette medlem mener regjeringen på denne måten underslår den verdien som kunnskapsutvikling og kandidatproduksjon i et mangfold av institusjoner spredt over hele landet har av betydning, både nasjo-

nalt og regionalt. Dette medlem mener det svekker den analysen meldingen bygger på.

Dette medlem oppfatter at regjeringen mangler en bevisst høgskolepolitikk og i praksis kun kjører fram universitet som alternativ for strukturrendringer. Dette medlem frykter at resultatet vil kunne bli lavere kvalitet i de brede profesjonsutdanningene og en nedprioritering av institusjonenes oppgave med å dekke behovet for arbeidskraft regionalt.

2.2 Strukturreform for økt kvalitet

Komiteen slutter seg til regjeringens mål for strukturreformen: utdanning og forskning av høy kvalitet, robuste fagmiljøer, god tilgang til utdanning og kompetanse over hele landet, regional utvikling, verdensledende fagmiljøer og effektiv ressursbruk.

Komiteen merker seg regjeringens satsing på verdensledende fagmiljøer og at disse skal knyttes opp til områder hvor vi som nasjon har de beste forutsetninger for å lykkes.

Komiteen vil understreke at verdensledende fagmiljøer må omhandle både utdanning, forskning og innovasjon, og at disse bør ses i sammenheng. Som et ledd i utviklingen av disse miljøene vil det være viktig å fortsette satsingen på virkemidler som Sentre for forskningsdrevet innovasjon (SFI), Sentre for fremragende forskning (SFF) og Sentre for fremragende utdanning (SFU).

Komiteen viser til at det har vært bred enighet over lang tid om at institusjoner med spissere profil og mer robuste fagmiljøer ville styrket sektoren samlet sett. Komiteen viser i denne sammenheng til at SAK-midler (samarbeid, arbeidsdeling og konsentrasjon) i høyere utdanning har vært en post på samtlige statsbudsjett siden 2010. Disse midlene var ment til å fremme samarbeid, arbeidsdeling og konsentrasjon i sektoren gjennom initiativ fra sektoren selv. Erfaringene etter flere års bruk av disse midlene er flere avtaler om samarbeid, men at omfanget av arbeidsdeling og konsentrasjon har vært mindre.

Komiteen viser til at det har skjedd store endringer i universitets- og høyskolesektoren de siste tiårene. Som følge av Høgskolereformen i 1994 ble antallet høyskoler redusert fra 98 til 26. Dette førte til sterkere institusjoner med flere studenter og sterkere fagmiljøer. Også i løpet av de siste årene har flere institusjoner blitt slått sammen. Blant annet har Høgskolen i Finnmark blitt slått sammen med Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet, og opprettet Finnmarksfakultetet, med virkning fra august 2013. Mye tyder på at dette særlig har styrket Finnmarksfakultetet. Fakultetet har doblet antallet søkere, fått flere ansatte med doktorgrad, og de har opprettet nye studietilbud.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, viser til at det har vært en grundig prosess i forkant av fremleggelsen og behandlingen av denne stortingsmeldingen. I tillegg har problemstillingen meldingen svarer på vært diskutert, debattert og drøftet i sektoren i mange år før den nåværende strukturprosessen begynte. Flertallet viser videre til at meldingen beskriver hvilke kriterier og faktorer som skaper kvalitet i universitets- og høyskolesektoren, både for forskning og utdanning. Flertallet viser også til at regjeringen har varslet en egen stortingsmelding om kvalitet i utdanning, og at denne skal komme i 2017.

Flertallet viser til at stortingsmeldingen om struktur i universitets- og høyskolesektoren adresserer utfordringene i sektoren med for mange små og fragmenterte fagmiljøer. Flertallet mener at for institusjoner der dette er en utfordring, er det nødvendig å foreta strukturelle endringer, uavhengig av andre tiltak for å styrke kvaliteten i høyere utdanning.

Flertallet viser til at departementet 17. oktober 2013 utlyste et prosjekt «Evaluering av kvalitet i høyere utdanning» gjennom Norges forskningsråd. Oppdraget ble tildelt NIFU og IPED ved Universitetet i Oslo, med NIFU som prosjektleder. Resultatene av dette evalueringsoppdraget er ventet å foreligge høsten 2016. Flertallet mener derfor det er fornuftig å avvete at dette kunnskapsgrunnlaget er på plass før regjeringen fremmer en stortingsmelding om kvalitet i høyere utdanning.

Flertallet har merket seg Riksrevisjonens rapport Dokument 3:8 (2014–2015) som undersøker studiegjennomføringen i høyere utdanning. Rapporten viser at gjennomføringen i høyere utdanning er omtrent på samme nivå som da Kvalitetsreformen ble innført. Flertallet konstaterer at den rød-grønne regjeringen har styrt i åtte av de ti årene som ligger til grunn for rapporten. Flertallet er tilfreds med at samarbeidspartiene nå tar grep for å styrke kvaliteten i høyere utdanningssektoren. Videre vil flertallet understreke at viktige mål med strukturreformen nettopp er utdanning og forskning av høy kvalitet og robuste fagmiljøer. Dette vil føre til at flere studenter fullfører utdanningen de begynner på.

Flertallet viser til at både store og små institusjoner skårer ulikt på de indikatorene departementet trekker frem i meldingen. Det har fra departementets side ikke på noe tidspunkt blitt presentert et bilde av at små institusjoner konsekvent skårer svakt på alle indikatorer. Flertallet mener det er for stor variasjon i institusjonenes resultater på indikatorene. Dette synliggjør behovet for å gjøre strukturelle endringer i sektoren, som er nødvendig for å få styrket kvaliteten i hele bredden av sektoren og videreutviklet flere spissede fagmiljøer. Flertallet vil også

trekke frem at små vitenskapelige høyskoler, som Norges idrettshøyskole og Norges musikkhøyskole, utmerker seg med gode resultater på en rekke indikatorer.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti er enige i at målet med en strukturprosess skal være å oppnå høyere kvalitet i både forskning, utdanning og studentoppfølging. En konstruktiv og fruktbar strukturprosess bør imidlertid være basert på en grundig analyse om hva som skaper kvalitet, innen både forskning og utdanning. Regjeringen har sagt at målet for strukturprosessen skal være økt kvalitet i universitets- og høyskolesektoren, men har unnlatt å gi noen definisjon av hva de legger i kvalitetsbegrepet. Det er særlig stor uklarhet rundt hva kvalitetsmålet for utdanningsoppdraget til universiteter og høyskoler skal være. Dette er svært uheldig med tanke på den svært knappe omtalen høyere utdanning fikk i Meld. St. 7 (2014–2015) Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2015–2024. Regjeringen har sagt den skal komme tilbake med en stortingsmelding om kvalitet i høyere utdanning i 2017, men disse medlemmer mener regjeringen burde fulgt opp enstemmigheten i Stortinget fra 2013 om en slik melding før sektoren ble bedt om å gjennomføre en stor strukturprosess.

Disse medlemmer viser til Riksrevisjonens rapport Dokument 3:8 (2014–2015) hvor det påpekes at gjennomføringen i høyere utdanning er like lav som for 10 år siden. Norge er blant de landene som har lavest gjennomføring, og denne utfordringen adresseres ikke på en tilfredsstillende måte i meldingen. Disse medlemmer anser det også som uheldig at Stortinget ikke får seg forelagt et forslag til ny finansieringsmodell i denne meldingen. Slike prinsipielle spørsmål burde etter disse medlemmers syn bli sett i sammenheng med meldingen om struktur, framfor å behandles samtidig med statsbudsjettet. Disse medlemmer mener at det heller ikke er tilfredsstillende for de enkelte institusjonene at finansieringsmodellen ikke er endelig vedtatt når de legger strategien for egen institusjon, både med tanke på valg av profil og på hvilken måte de skal forholde seg til SAKS-prosessen. Det er liten tvil om at et slikt arbeid vil være enklere når rammebetingelsene er kjent.

Disse medlemmer mener regjeringen burde dratt lærdom av de vellykkede sammenslåingene i Norges to nordligste fylker i 2009 og 2013 i arbeidet med meldingen. Ved sammenslåing av henholdsvis Universitetet i Tromsø og Høgskolen i Tromsø i 2009, og Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet, og Høgskolen i Finnmark i 2013 ble innholdet i sammenslåingene i stor grad fremforhandlet

før vedtak om fusjon. Dette ga prosessen trygghet og sørget for en løsning partene kunne være fornøyd med. Prosessen regjeringen har lagt opp til i meldingen ved nye fusjoner er omvendt, innholdet i fusjonen forhandles *etter* vedtak om fusjon. Dette gir vanskelige lokale prosesser, med usikkerhet spesielt for de mindre institusjonene, som går til forhandlingene med svakere forhandlingskort og frykt for at fusjonen fører til svekkelse av deres institusjon og region. Disse medlemmer mener et sentralt mål med fusjonene er å styrke tilbudene ved de tidligere høyskolene. Sammenslåing bør ikke brukes som verktøy til geografisk sentralisering. Det er viktig med tilgang til gode og sterke fagmiljøer i hele landet, skal Norge utvikles videre.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet viser til SAK (samarbeid, arbeidsdeling og konsentrasjon) som den rød-grønne regjeringen satte i gang, og vil peke på at dette førte til at 7 institusjoner frivillig slo seg sammen med en eller flere andre. I likhet med regjeringen mener disse medlemmer at flere sammenslåinger er nødvendig for å sikre den kvalitet samfunnet forventer av dagens universiteter og høyskoler. Institusjoner som sliter med å rekruttere studenter og vitenskapelig ansatte, vil neppe utvikle seg godt nok videre alene. Derfor støtter disse medlemmer endringen fra SAK til SAKS (samarbeid, arbeidsdeling, konsentrasjon og sammenslåing). Samtidig vil disse medlemmer peke på at SAKS-strategien innebærer fire ulike virkemidler for økt kvalitet. Arbeidsdeling og konsentrasjon er virkemidler disse medlemmer etterlyser en større bruk av. Det gjelder på både mindre og større institusjoner.

Komiteens medlem fra Senterpartiet mener at regjeringen går baklengs inn i prosessen og løser utfordringene stykkevis og delt med fusjoner som hovedmål. Kvalitetskrav, kombinert med at urettferdigheten i dagens finansieringssystem videreføres, vil bety at regjeringen i praksis presser fram tvangssammenslåing av høyskoler.

Dette medlem mener dette vil ramme mange av de institusjonene som i dag skårer høyt på utdanningskvalitet. Studiebarometeret (NOKUT) viser både i år og i fjor at studenter ved de minste institusjonene er markant mer tilfredse med studiet enn studentene ved de større institusjonene. Mange av institusjonene som nå står under press med forventninger om fusjonering, har effektivisert sin virksomhet betydelig de siste årene. Kvalitative målinger, som Studiebarometeret, viser dessuten at høyskolen holder høy kvalitet til tross for lav ressursbruk. Ved Høgskolen i Lillehammer har for eksempel antallet avlagte

studiepoeng økt med hele 29 pst. i perioden 2009–2013.

Når det gjelder gjennomføring, merker dette medlem seg at 62 pst. av de som begynte på en tre-årig utdanning høsten 2010 ved Høgskulen i Sogn og Fjordane, gjennomførte på normert tid, mens gjennomsnittet for sektoren til sammenligning var 43 pst. Dette medlem mener dette viser at det ikke er grunnlag for å mene at små institusjoner skårer svakt på alle viktige indikatorer.

Dette medlem er bekymret for at kostnadene ved selve fusjonsprosessen, kombinert med de kvalitetskravene som presenteres i meldingen, vil føre til en økonomisk prioritering i favør av fremragende forskning og trekke ressurser vekk fra kvalitet i undervisningen. Dette medlem reagerer på at det er de såkalte kvalitetsparameterne, og ikke en forutgående og grundig vurdering av hva som fremmer kvalitet, som skal danne grunnlaget for videre fusjoner. Dette medlem mener at en ny arbeidsdeling i universitets- og høyskolesektoren ikke kan defineres uten å se helheten i samfunnsoppdragene til disse institusjonene. Dette medlem mener det er naturlig først å drøfte en tydeligere arbeidsdeling mellom universitetene og høyskolene for så å diskutere ambisjoner og kvalitetskrav for den enkelte kategori. Dette medlem er kritisk til at kvalitetskravene verken er tydelige nok eller drøftet opp i mot institusjonenes samfunnsoppdrag. Dette medlem savner en drøfting av blant annet kvalitet i selve utdanningen i meldingen og mener at dette ikke er tilstrekkelig reflektert i kvalitetsmålene som institusjonene skal måles etter. Slik sett er det oppsiktsvekkende at dette ikke vil bli diskutert før i den varslede stortingsmeldingen om kvalitet som skal legges fram for Stortinget i 2017. Dette medlem mener det er behov for å drøfte hvorvidt de ni kvalitetsindikatorer som regjeringen presenterer, er fornuftige gitt at høyskolene og universitetene fortsatt skal ha ulike funksjoner og oppdrag selv om de opererer under samme lovverk.

Dette medlem er bekymret for at disse kvalitetsmålene vil føre til fusjoner fordi det ikke vil være mulig for alle institusjonene å innfri på alle parametrene uten at det dermed betyr at institusjonen ikke leverer kvalitet.

I dette ligger også en bekymring for at det er studentene, særlig ved profesjonsutdanningene, som må betale regningen for regjeringens ambisjoner om verdensledende miljøer. Fusjonsprosesser er krevende både organisatorisk og økonomisk. Erfaringer fra tidligere fusjoner i UH-sektoren både nasjonalt og internasjonalt viser at slike prosesser krever store ressurser, både økonomisk og av ansattes tid. Dette medlem savner en redegjørelse for hvorvidt tidligere fusjoner har gitt en merverdi for institusjonene

og fagmiljøene eller ei. Dette medlem viser i denne sammenheng til erfaringene fra Danmark, der fusjonsprosessen har gitt en rekke negative følger og høye kostnader. Dette medlem er bekymret for at mange store fusjoner, slik meldingen legger opp til, vil gå på bekostning av institusjonenes kjerneoppgaver. Dette medlem frykter derfor at både studiekvalitet og faglig utviklingsarbeid vil svekkes i fusjonsprosessen. Dette medlem savner i denne forbindelse en samlet evaluering av tidligere fusjonsprosesser som grunnlag for kommende strukturendringer.

Dette medlem mener ønsket om et stort antall fusjoner uten et overordnet og samordnet blikk viser at regjeringens uttalte ønske om økt kvalitet i UH-sektoren i hovedsak er et dekke for et ønske om større og færre institusjoner.

Dette medlem viser til at regjeringen har satt landets høyskoler og universiteter under et meget sterkt press i halvannet år for å finne fusjonspartnere. Selv om enkelte institusjoner ønsker å inngå i en større enhet, er det flere av UH-institusjonene som underveis i prosessen har konkludert med at de vil være best tjent med å fortsette som selvstendig institusjon. Til tross for grundige utredninger ved hver institusjon har regjeringen likevel valgt å overprøve institusjonenes faglige og strategiske vurderinger ved å pålegge dem å gå stadig nye runder. Dette medlem mener en må respektere institusjonenes faglige og strategiske vurderinger, og ikke tvinge igjennom fusjoner som ikke er faglig begrunnet og godt forankret lokalt.

Selv om regjeringen i meldingen ikke foreslår en tvangssammenslåing av institusjoner, så viser den forutgående prosessen at det er en sterk motstand og skepsis til fusjon i institusjonene, og fagmiljøer internt. Det at enkelte institusjoner nå har valgt å gå inn for å fusjonere med en eller flere andre institusjoner, tolker dette medlem som en positiv innstilling til et mer forpliktende og strategisk samarbeid mer enn et ønske om fusjon. Dette medlem kan forstå at flere høyskoler er lokket av muligheten til bedre finansiering og høyere status ved å bli en del av et universitet, samt at de gjennom fusjonering får tilgang på mer fagkompetanse. Dette medlem er imidlertid bekymret for at noen forregner seg på disse gevinstene, jf. erfaringene fra tidligere kategoriendring for de nye universitetene. Dette medlem savner en drøfting av alternative og forpliktende samarbeidsmodeller.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti er enig i at kvaliteten på utdanningstilbudet kan økes dersom institusjonene får en tydeligere arbeidsdeling, der den enkelte institusjon spisser sin profil og der samarbeidet mellom institu-

sjonene styrkes. Dette medlem ser også at små fagmiljøer er sårbare for endringer, som kan gå ut over tilbudet til studentene. Det er likevel ingen automatikk i at små fagmiljøer er faglig svake, mens store er faglig sterke. Det samme gjelder på institusjonsnivå. Store institusjoner behøver verken være mer effektive eller faglig sterkere enn små, spissede institusjoner. En omstrukturering av sektoren kan gi positive resultater, men det er heller ingen mirakelkur. Dette medlem vil advare mot å overvurdere betydningen av sammenslåinger for kvaliteten på forskningen og utdanningstilbudet. Tett oppfølging av studentene, forutsigbare arbeidsvilkår for de ansatte, moderne bygg og oppdatert utstyr, god ledelse og en solid grunnfinansiering er faktorer som er vel så viktige.

Dette medlem er svært kritisk til at regjeringen mener det ikke er hensiktsmessig å gi undervisningstilbud til grupper under 20 studenter. Det finnes viktige undervisningstilbud med færre studenter enn kravet, som har høy kvalitet på forskning, undervisning og formidling. Å legge ned slike tilbud vil være å sette kvantitet foran kvalitet. I tillegg finnes det innenfor små fagmiljøer verdifull kompetanse som kan vise seg å bli enda viktigere i framtiden. Den samlede sektoren har et ansvar for å ta vare på kunnskapen i slike fagmiljøer, også når de er små.

Robuste fagmiljøer

Komiteen viser til at flere uavhengige utvalg og rapporter de siste årene har pekt på at mange miljøer er små og sårbare. Blant annet har forskningspanelet gjennom Norges forskningsråd og NOKUT (Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen) evaluert henholdsvis forsknings- og utdanningsmiljøer og funnet at mange av disse er små og sårbare, til tross for at de minste miljøene ikke er tatt med i evalueringen av personvern hensyn. Stjernø-utvalgets NOU 2008:3 Sett under ett. Ny struktur i høyere utdanning hadde samme konklusjon.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, viser til at flere fagmiljøer i sektoren er både små og sårbare, og at det i mange tilfeller vil være en styrke for disse å være tilknyttet større enheter med flere studenter, forskere og større muligheter for tverrfaglighet.

Flertallet understreker at satsingen på verdensledende miljøer nettopp skal komme fagmiljøer til gode, ikke institusjoner som helhet. Det vil i årene fremover være viktig å satse på miljøer hvor Norge har særlige strategiske og konkurransemessige fortrinn. Flertallet viser til behandlingen av Meld. St. 7 (2014–2015) Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2015–2024, jf. Innst. 137 S (2014–2015),

hvor dette fremkommer. Dette vil ikke gå ut over bredden av utdanningstilbud, men være en satsing som kommer i tillegg. Flertallet viser til satsingen på profesjonsfagene som flertallspartiene har styrket gjennom budsjettforlikene i Stortinget de to siste årene.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti er enige i at det fortsatt er et behov for å skape større og sterkere fagmiljøer, men at det alene ikke er nok. Disse medlemmer viser til at det er etterlyst at hver enkelt institusjon utvikler en sterkere faglig og målrettet profil. Disse medlemmer vil ha en sterkere profilutvikling og arbeidsdeling i sektoren, både hva gjelder fag og hvilke oppgaver som prioriteres. Selv etter de annonserte sammenslåinger vil det fortsatt være fagmiljøer som er små og sårbare. Dessuten konstaterer disse medlemmer at det ikke er mulig å gå tilbake til en situasjon hvor det var en klar arbeidsdeling mellom universiteter og høyskoler. Skal vi klare å få fram vitenskapelig forskning i verdensklasse, forbedre kvaliteten i profesjonsutdanningene, øke samarbeidet mellom UH-sektoren og lokalt arbeidsliv/næringsliv og satse mer på innovasjon og bedriftsetableringer i kjølvannet av forskning, må institusjonene spesialisere seg mer på ulike samfunnsoppdrag.

Komiteens medlem fra Senterpartiet vil understreke at utdanningstilbudet må være fordelt på en slik måte at det imøtekommer behovene i alle regioner og deler av landet. Selv om regjeringen ikke direkte foreslår en reduksjon i antall studiesteder, er dette medlem allikevel bekymret for at konsekvensen på sikt kan bli nettopp sentralisering av studietilbud. Regjeringen kan ikke utstede garantier mot at fusjonerte og autonome institusjoner etter hvert vil foreta endringer i tilbudsstrukturen for å samle fagmiljøer og foreta prioriteringer som vil kunne føre til sentralisering av campusstrukturen.

Dette medlem vil påpeke at det vil være opp til styret ved den enkelte institusjon å avgjøre plassering av campus og opprettelse og nedleggelse av studietilbud. Dette medlem mener det er bekymringsfullt dersom enkelte campus reduseres til rene filialer uten faglige fullmakter og fullt ut underlagt fakulteter ved andre studiesteder.

Når beslutningsmyndighet flyttes lenger unna dagens studiesteder, vil det svekke den lokale og regionale styringen av tilbud, oppdragsforskning og lokalisering. Dette medlem fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber om at vedtak om avvikling av profesjonsfag ved de enkelte campus i UH-sektoren

skal fremlegges for Stortinget for endelig behandling.»

Tilgang og regional utvikling

Komiteen mener at universitets- og høyskolesektoren gjennom sin store og viktige oppgave med å undervise og utdanne befolkningen er motoren i både nærings- og arbeidslivet. Norge er et langstrakt land. Det er et uttalt mål med bosetting over hele landet. Derfor har Norge bygd ut tilbudet om høyere utdanning i alle regioner. Dette er med på å sikre tilgang til kompetente fagfolk, spesielt helse- og undervisningspersonell samt ingeniører, til bedrifter og kommuner fra nord til sør.

Komiteen vil understreke at selv om bedre kvalitet ofte krever større fagmiljø, er det vesentlig å også sikre et godt utdanningstilbud i hele Norge.

Komiteen viser til at de høyere utdanningsinstitusjonene spiller en viktig rolle for regional utvikling og vekst. I et fremtidig landskap med færre institusjoner og hvor skillelinjene mellom institusjonskategoriene blir mindre, er det viktig å minne om betydningen av dette. Institusjonene skal levere arbeidskraft til hele landet og til mange ulike profesjoner og yrker, det er derfor avgjørende at dette perspektivet blir ivare tatt.

Komiteen er kjent med at næringslivet etterlyser bedre samarbeid med UH-sektoren. OECD har påpekt at institusjonene er for lukkede og bidrar for lite til å styrke Norges konkurransevne og samfunnsutviklingen generelt. Det er opprettet samarbeidsråd med lokalt næringsliv på hver eneste institusjon, men mye tyder på at disse rådene fungerer ulikt fra sted til sted og at det varierer hvor godt de fungerer.

Komiteen viser til at etablering av høyskolene er en av de viktigste virkemidlene for å sikre næringslivet i distriktene høy kompetanse. Komiteen viser til at høyskolenes samfunnsoppdrag først og fremst har vært å utdanne kandidater til de brede profesjonsfagene. Vi trenger lærere, sykepleiere, barnehagelærere, ingeniører og andre profesjoner med høy kompetanse. Denne kompetansen skal også være forskningsbasert.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti konstaterer at det ikke foreslås konkrete tiltak for å bedre kontakten og samarbeidet med arbeidslivet, og etterlyser slike tiltak. Stjernø-utvalget (NOU 2008:3) foreslo mange ulike tiltak som fortsatt er relevante å vurdere: en bedriftsmaster, legge indikatorer for regionalt samarbeid inn i målbare og operasjonelle målsettinger, endre finansieringsordningen slik at regional utvikling belønnes eller styrke samarbeidet med arbeidslivet om å bedre kvaliteten på praksis i profesjonsstudiet, stimulere

samarbeidet på hvert enkelt fag for å sikre mer arbeidslivsrelevans i studiet, for å nevne noe. Det er skuffende at regjeringen ikke kommer med noen konkrete tiltak for å svare på denne viktige utfordringen for sektoren. Særlig med tanke på den omstilling med behov for nye næringer og arbeidsplasser som vi står overfor.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget på egnet måte med konkrete forslag om hvordan styrke UH-sektorens rolle i den regionale utviklingen.»

Disse medlemmer vil understreke at alle er opptatt av å fremme kvalitet i UH-sektoren, men mener regjeringens mantra om verdensledende miljøer og fortreffelighet overskygger og virker diskvalifiserende for gode fagmiljøer og utdanninger som nå tvinges til å fusjonere for å kunne konkurrere internasjonalt. Slik sett er det grunn til å frykte at prosessen nå er et spørsmål om hvem som skal slå seg sammen med hvem, og ikke et spørsmål om hvordan kvaliteten skal bli bedre. Disse medlemmer mener dette vil kunne svekke det regionale oppdraget disse institusjonene har for å utdanne arbeidskraft.

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

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

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener det er en svakhet at meldingen ikke omtaler landets mange utdannings- og studiesentre. Samtidig er omstillings- og kompetansehevingsbehovene store i hele landet, enten det er offentlig eller privat sektor, by eller land. Vi trenger derfor tiltak som bringer studiene dit folk bor, og

som er fleksible. I dette feltet spiller utdanningssettene en viktig rolle, og kan vise til gode resultater. Årlig tar tusenvis av ulike typer grunnutdanninger, etter- og videreutdanninger på alle utdanningsnivå. Studentevalueringer viser at studentene er godt fornøyd med faglig kvalitet, tilrettelegging og oppfølging, og en stor andel av disse igjen synes desentraliserte løsninger er bedre enn studier de har gjennomført på campus. Likevel er sentrenes rolle i den norske utdanningsflora høyst uklar. Noen er statlig finansiert, andre ikke. Mange kommuner er tilsluttet studiesentre, andre ikke. Tilbudene varierer sterkt. Det er behov for et nasjonalt initiativ, både for å klargjøre roller og for å utløse potensialet som ligger i studiesentrene.

Disse medlemmer fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake med en sak om studiesentrenes rolle i det fremtidige utdanningssystemet.»

2.3 Utfordringer i universitets- og høyskolesektoren

Komiteen peker på at det er mye positivt ved norsk forskning og høyere utdanning, og ved de enkelte institusjonene. I løpet av de siste årene har blant annet antall publikasjoner steget kraftig, uten at det har gått på bekostning av kvaliteten, avlagte doktorgrader er doblet de siste ti årene, flere norske studenter tar utenlandsopphold i løpet av studiet og flere utenlandske studenter velger å ta grader ved norske institusjoner.

Komiteen viser til at regjeringen mener mye fungerer godt i universitets- og høyskolesektoren, men at sektoren ikke er organisert på best mulig måte for å møte fremtidens utfordringer. I meldingen fremhever departementet at det er for mange små og sårbare fagmiljøer som konkurrerer om de samme studentene.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Senterpartiet, deler denne analysen og situasjonsbeskrivelsen. Det vil være en styrke for sektoren om strukturendringer fører til en tydeligere arbeidsdeling og konsentrasjon mellom institusjonene.

Flertallet viser til at departementet i sin analyse av dagens situasjon trekker frem en rekke parametere som en indikasjon på at dagens struktur ikke bidrar godt nok til høy kvalitet. Det vises til at forventninger til studenter, andel ansatte med førstekompetanse, gjennomføring og kandidattall, internasjonal deltagelse samt eksterne forskningsinntekter

er viktige bidrag til at institusjonene skal kunne tilby utdanning og forskning av høy kvalitet.

Komiteen vil understreke at det ikke bør være noe overordnet mål for høyere utdanningsinstitusjoner å bli best i alle fag og retninger. Det er ofte de institusjonene som velger å spise sin profil som oppnår de beste resultatene, både på utdannings- og forskningssiden.

Komiteen viser til at profesjonsutdanninger er viktige for å opprettholde et velfungerende velferdstilbud i hele landet. Høy kvalitet i disse utdanningene er derfor avgjørende for å sikre den kompetansen som er nødvendig for disse yrkene. Det er særlig viktig å koble utdanning og forskning tettere sammen i disse fagene, da tradisjonen for dette i mange tilfeller er mindre og kortere enn for mange andre fag.

Komiteen mener profesjonsutdanningene må gis særlig prioritet i utdanningspolitikken de neste årene. Det er et stort behov for blant annet lærere, helsefagarbeidere og ingeniører, og satsingen på profesjonsutdanningene må gjenspeile dette. Økt kvalitet i utdanningene er viktig, og vi må klare å kombinere kvalitetsutvikling med et høyt antall studiesteder. Det må være enkelt å velge en profesjonsutdanning og å kombinere jobb med en slik utdanning, også i distriktene. Det må sikres nærhet til de ulike arbeidsplassene der praksisutdanningene skal foregå. For helseprofesjonene er det avgjørende at alle deler av helsetjenesten må kunne benyttes som læringsarena. Profesjonsutdanningenes egenart må gis tydelig legitimitet, og dette må gjenspeiles i organisering og ledelse av institusjonene. Mer praksisnær forskning bør være et særlig mål.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen opprette et eget forskningsprogram for profesjonsfagene.»

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Senterpartiet, peker på at de fleste profesjonsutdanninger, som lærerutdanningene, ingeniørutdanningene og studier innenfor økonomi- og administrasjon, er spredt på mange institusjoner. Dette kan ha medført at ressursene har blitt spredt på flere institusjoner enn hva de faglige forutsetningene skulle tilsagt.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti vil understreke behovet for tiltak for å bedre kvaliteten i utdanningene, både til offentlig og privat sektor. Flere av profesjonsutdan-

ningene bærer velferdsstaten, og kandidater med kompetanse av høy kvalitet og relevans er helt nødvendig for å sikre velferden framover. Disse medlemmer har merket seg undersøkelser som viser at rundt en fjerdedel av kommunene har meldt behov for flere ansatte med høyere utdanning i barnehagesektoren, innenfor pleie og omsorg og administrasjon. I tillegg viser fremskrivninger at det vil være en svært stor mangel på fagarbeidere, lærere og sykepleiere frem mot 2030. Helsedirektoratet har beregnet at Norge vil kunne mangle om lag 30 000 sykepleiere i 2035.

Norsk næringsliv skal selge produkter på en global markedsplass, og med det høye norske lønnsnivået er topp kvalitet nødvendig for å sikre kontrakter og oppdrag. Kompetansebarometeret til NHO viser at hele 57 pst. av NHOs bedrifter i stor eller noen grad har et udekket kompetansebehov. Når bedrifter i andre undersøkelser peker på at nettopp kompetanse er det som påvirker konkurransekraften mest, viser det at UH-sektoren har en stor oppgave i å løse denne utfordringen.

Disse medlemmer mener det er viktig å understreke at kun 1 pst. av de som tar utdanning i UH-sektoren, skal bli forskere. 99 pst. skal ut i arbeidslivet. Da er det grunn til bekymring at over halvparten av studentene i Norge er kritiske til hvor mye de lærer av yrkesrelevante ferdigheter i sin utdanning (NOKUT, studiebarometeret 2014). Enda mer bekymringsfullt er det at tallene er lavere enn kandidatene som var ferdig før man innførte Kvalitetsreformen. Halvparten av studentene i Norge har aldri vært ute i praksis i løpet av studietiden, samtidig ønsker hele 60 pst. av studentene mer praksis i studietiden. Disse medlemmer mener at manglende yrkesorientering og fravær av praksis gjør at mange studenter får et distansert forhold til arbeidslivet, og at dette er en stor svakhet ved den utdanningen som gis i UH-sektoren. Disse medlemmer mener at universitetene og høyskolene bør utforme en bedre strategi for å styrke arbeidslivsrelevansen i høyere utdanning, og at dette vil være vel så viktig for å sikre økt kvalitet i sektoren som de sammenslåinger vi står overfor.

Disse medlemmer mener at når definisjonen av kvalitet, særlig hva gjelder utdanning, er uavklart, svarer ikke meldingen godt nok på de utfordringer den selv skisserer. Disse medlemmer er enige i beskrivelsen av profesjonsfagene i meldingen, men mener at å slå sammen institusjoner på den måten regjeringen legger opp til, ikke nødvendigvis vil løse utfordringene. Til nå har regjeringen lagt stor vekt på begrepet verdensledende, både når det gjelder forskning og utdanning. Et for ensidig fokus på de ledende miljøene kan gi grunn til bekymring for bredden av utdanningstilbud. Det er en reell fare for

at det ikke satses på institusjoner som har andre samfunnsoppdrag, og at disse får mindre oppmerksomhet. Det kan gjelde flere av de institusjonene som bærer et stort ansvar for viktige profesjonsutdanninger som lærer-, ingeniør- og sykepleierutdanningene. Kombinert med at det nettopp er hos disse institusjonene – de som uteksaminerer flest kandidater i de nevnte utdanningene – at vi finner de som er mest kritiske til at en ny finansieringsordning ikke er på plass.

Disse medlemmer er enige med regjeringen i at bedre kvalitet i sektoren bør være et mål. Men disse medlemmer er opptatt av å omtale «kvalitet» i flertall. Kvalitet i UH-sektoren kan ta mange former; det kan være å levere svært dyktige kandidater til norsk arbeidsliv, levere fremragende forskning internasjonalt eller å utvikle nytt næringsliv og nye arbeidsplasser gjennom FoU-samarbeid med det lokale næringslivet. Ofte vil det være motsetninger mellom de ulike samfunnsoppdragene til institusjonen og det å satse på kvalitet. Disse medlemmer er bekymret for at regjeringen ikke tar innover seg de innebygde motsetningene satsingen på kvalitet gir.

Disse medlemmer vil særlig trekke fram de brede profesjonsutdanningene og at den praksisnære forskningen står i fare for å tape den interne prioriteringskampen innenfor store institusjoner, der eliteforskning og arbeid for å hente hjem internasjonale forskningsmidler gis høyeste prioritet. Det er viktig at oppbygging av masterprogram og doktorgradsprogram ikke må tappe profesjonsfagene på bachelor-nivå. Likeledes er det viktig at de institusjoner som har miljøer som enten er eller har potensial til å hevde seg internasjonalt, får slike muligheter. Disse medlemmer ser en potensiell fare for at universitetenes muligheter til å spisse sin forskningsinnsats og hevde seg internasjonalt vil svekkes hvis institusjonen samtidig må balansere innsatsen inn mot en styrking av profesjonsfagene.

Disse medlemmer er kjent med at flere fagmiljøer og vitenskapelig ansatte som har behandlet fusjonsforslagene, har vært opptatt av dette og vært bekymret for det press som vil komme mot de respektive fagmiljøene som en konsekvens av fusjonene.

2.4 Fremtidens universitets- og høyskolesektor

Komiteen viser til at fremtidens universitets- og høyskolesektor må være basert på faglig kvalitet både i utdanning og i forskning. I den sammenheng registrerer komiteen at flere institusjoner har fattet vedtak i sine styrer om sammenslåinger med andre institusjoner i sektoren for å fremme arbeidsdeling, faglig konsentrasjon og mer robuste fagmiljøer.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Senterpartiet, vil samtidig understreke at det er viktig å sikre et desentralisert utdannings-tilbud, og viser i den sammenheng til meldingen hvor det presiseres fra regjeringen at dette er en strukturreform på institusjonsnivå, ikke på studiestedsnivå. Det må også i fremtiden, slik det er i dag, være opp til institusjonene selv og deres styrer å vurdere hva en hensiktsmessig studiestedstruktur innebærer.

Komiteen peker på at prosessene med SAK (samarbeid, arbeidsdeling og konsentrasjon) mellom institusjonene ikke må stoppe opp på grunn av sammenslåinger. Sammenslåinger bør tvert imot føre til ytterligere arbeid med dette, for også å øke den faglige kvaliteten gjennom disse virkemidlene.

Komiteen peker på at det vil være vanskelig å si hva som vil styre og forme universitets- og høyskolesektoren i fremtiden. Bare de siste årene har teknologiske nyvinninger som for eksempel MOOC (Massive Open Online Course) gjort sitt inntog i sektoren, og det er ventet at slike kurs vil øke i omfang, også i Norge.

Komiteen vil minne om betydningen gode og åpne prosesser har for store strukturelle endringer. Mange aktører kan føle bekymring og usikkerhet ved store forandringer, og det er derfor viktig med god informasjonsflyt både fra departementet til institusjonene og i den interne kommunikasjonen hos de enkelte institusjonene.

Komiteen vil i denne sammenheng også peke på at sammenslåinger medfører økonomiske kostnader og konsekvenser. Det vil derfor være viktig å fortsette satsingen på SAKS-midler utover det som bevilges i inneværende og tidligere års statsbudsjett.

Komiteen vil påpeke at slike store fusjonsprosesser er krevende og komplekse, som det tar tid og ressurser å gjennomføre på en god måte. Selv om slike prosesser kan gi økonomiske innsparinger på sikt, kan de i løpet av selve fusjonsprosessen gi betydelige merutgifter.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Senterpartiet, viser til at departementet i meldingen skisserer kvalitetskriterier som skal og vil ligge til grunn for departementets vurderinger om fremtidig struktur, samt en omtale av pågående fusjonsprosesser i universitets- og høyskolesektoren. Flertallet understreker at Stortinget i forbindelse med behandlingen av meldingen ikke tar stilling til de enkelte fusjonsprosessene, men at eventuelle fusjoner vedtas av Kongen i statsråd. Flertallet er opptatt av at det skal være reelle diskusjoner mellom institusjonene som er parter i en fusjon om hvordan en sammenslått institusjon bør bygges opp, slik at

man finner gode lokale løsninger og fusjonen får legitimitet blant ansatte og studenter.

Et annet flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, viser til at debattene om endringer i strukturen i universitets- og høyskolesektoren har pågått i mange år. Stjernø-utvalget beskrev i NOU 2008:3 en sektor med mange institusjoner der ressursene spres for tynt utover. Dette bildet er bekreftet av en rekke internasjonale fagevalueringer i de siste ti årene. Stortinget har siden 2010 bevilget egne midler til sektoren for å stimulere til frivillig samarbeid, arbeidsdeling og konsentrasjon (SAK). Likevel har ikke dette bidratt til omfattende endringer i strukturen i sektoren. Resultatet er at noen institusjoner har slått seg sammen for å styrke sin posisjon, men sektoren er fremdeles preget av for mange små og sårbare fagmiljøer og spredte små utdanningstilbud med sviktende rekruttering. Det er mye som fungerer godt i universitets- og høyskolesektoren, men sektoren som helhet er ikke organisert for å møte fremtidens krav til kvalitet i utdanning og forskning. Derfor er det nødvendig med en strukturreform. Dette flertallet viser til at prosessen som ligger til grunn for denne stortingsmeldingen, begynte med at kunnskapsministeren på kontaktkonferansen med sektoren i januar 2014 varslet om regjeringens arbeid med strukturendringer i universitets- og høyskolesektoren. 26. mai 2014 sendte han et brev til alle de statlige universitetene og høyskolene hvor oppdraget var å vurdere hvordan institusjonen skal finne sin posisjon i et landskap med færre institusjoner og tydelige forventninger til akademisk standard. Alle ble bedt om å klargjøre ambisjonene for faglig og strategisk profil mot 2020, samt de viktigste grepene for å nå ambisjonene. Videre ble alle bedt om å vurdere om de må slå seg sammen med andre for å få sterke nok fagmiljøer, eventuelt vurdere hvordan institusjonen kan bidra til å løfte andre. Dette flertallet oppfatter derfor at regjeringens arbeid på dette området har vært kjent for sektoren i lang tid og at departementets dialog med de enkelte institusjonene har vært åpen og konstruktiv.

Dette flertallet har merket seg at regjeringen har varslet en egen stortingsmelding om kvalitet i høyere utdanning våren 2017. Dette flertallet ser frem til arbeidet med og behandlingen av denne. Formålet med strukturreformen er å sikre utdanning og forskning av høy kvalitet i hele landet, robuste fagmiljøer, regional utvikling, verdensledende fagmiljøer og effektiv ressursbruk. Dette arbeidet vil naturlig nok påvirke kvaliteten i sektoren og hva som vil være hensiktsmessige virkemidler for å ytterligere styrke kvaliteten.

Komiteen vil understreke at universitetene og høyskolene har en bred samfunnsrolle, som omtalt i meldingen. I tillegg vil komiteen understreke at institusjonene i sektoren har både en dannende og en instrumentell funksjon. Institusjonene skal balansere de forventningene samfunnet har til dem om å levere relevant forskning og dyktige kandidater til arbeidslivet, opp mot deres kulturelle og samfunnspolitiske rolle. Akademisk frihet er et viktig prinsipp.

Komiteen vil peke på at det tidligere var slik at høyskoler, vitenskapelige høyskoler og universitetene hadde klare, definerbare roller. Utviklingen de siste ti årene har til en viss grad visket ut forskjellene, noe som har styrket den forskningsbaserte aktiviteten som positiv konsekvens. Samtidig fører denne utviklingen til at institusjonene blir mer like; universitetene utvider bredden i profesjonsutdanningene, mens høyskolene oppretter små doktorgradsprogram, med den følge at energi, ressurser og oppmerksomhet blir dreid vekk fra bachelor-nivået.

Komiteen vil peke på at utviklingen i retning av at alle institusjonene skal svare like godt på alle oppgaver, kan være med på å svekke kvaliteten, både på utdanningen og forskningen. Det tradisjonelle høyskoleoppdraget er viktig at blir ivaretatt, samtidig som det er en ambisjon om å utvikle verdensledende vitenskapelige miljøer. Komiteen vil derfor understreke betydningen av at arbeidsdeling ikke bare må gjelde fag, men også samfunnsoppgaver og samfunnsrolle.

Kvalitetskriterier

Komiteen viser til at departementet har foreslått ni indikatorer som skal vurdere de enkelte institusjonenes resultater og dermed kvalitet. Komiteen peker på at disse samlet kan gi et godt bilde av en institusjons styrker og svakheter, men vil samtidig påpeke at enkelte institusjoner kan ha særlige forutsetninger for å hevde seg bedre på enkelte indikatorer enn andre, og at dette må tas i betraktning når departementet og regjeringen vurderer strukturbehovet for den enkelte institusjonen fremover.

Departementet fremhever i meldingen at det vil foreta en samlet skjønsmessig vurdering av robustheten og kvaliteten ved den enkelte institusjon, basert på ulike datakilder.

Komiteen viser til at mange sammenslåinger allerede er vedtatt av de enkelte institusjoners styrer. Høyskoler har vedtatt å slå seg sammen både med andre høyskoler og med ulike universitet. Komiteen viser videre til at enkelte andre institusjoner fremdeles utreder alternativene for sammenslåinger og andre typer faglig samarbeid, og at regjeringen vil føre dialog med disse i tiden fremover basert på de omtalte kvalitetskriteriene.

I denne sammenheng har komiteen merket seg at det fra enkelte institusjoner har kommet et ønske om å vurdere andre mulige samarbeidsformer for å høyne kvaliteten etter kriterier skissert i meldingen. Komiteen ber regjeringen ikke utelukke muligheten for at institusjonene kan legge opp til å øke kvaliteten gjennom forpliktende samarbeid. Det vil være opp til departementet, i samarbeid med NOKUT, å vurdere hvorvidt økt kvalitet oppnås på denne måten i hvert enkelt tilfelle. Ansvaret for den samlede strukturen i sektoren ligger hos regjeringen, men komiteen forventer at vurderingene skjer i nær kontakt og dialog med den enkelte institusjon.

Komiteen viser til at departementet i tillegg til de ni nevnte indikatorene vil vektlegge andre relevante forhold i den samlede, skjønsmessige vurderingen av institusjonenes kvalitet. Komiteen mener at faglig oppfølging av studentene, studenttilfredshet og studentinvolvering i forskningsarbeidet ved institusjonen bør inngå i denne vurderingen.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Senterpartiet, understreker og forventer at sammenslåinger mellom institusjoner ikke bare må skje på administrativt toppnivå, men må gjennomsyre hele den nye organisasjonen og føre til samling av fagmiljøer og reell arbeidsdeling og konsentrasjon internt i sektoren.

Et annet flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, viser til at departementet fremhever fusjoner som et viktig virkemiddel for å oppnå høyere kvalitet og bedre ressursutnyttelse i sektoren, og støtter dette. Med utgangspunkt i kvalitetskriteriene og institusjonenes resultater vil departementet vurdere den enkelte institusjons plass i det fremtidige landskapet for høyere utdanning og forskning. Dette flertallet støtter denne fremgangsmåten.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti er opptatt av at kvalitetskriteriene som legges til grunn, faktisk vil påvirke institusjonenes virksomhet. Det er helt avgjørende at de bidrar til bedre forskning og undervisning, og ikke blir drivere for byråkrati eller hindre for banebrytende forskning. «Søkning til studieprogram» er et kriterium som kan bli en driver for markedsføring som ikke samsvarer med studiets faktiske innhold. Høy gjennomføring er bra, hvis det innebærer at studentene har fått god oppfølging og veiledning underveis i studiet. Men det kan også føre til mindre ambisiøse studier, og lavere krav. Flere forskere har uttrykt skepsis til kravene til publisering, fordi de mener de er en dri-

ver for hyppig publisering av mindre viktige forskningsresultater. «Størrelse på doktorgradsutdanningene» er ikke et gunstig kriterium hvis det medfører at institusjonene gjør programmene stadig større, uten at oppfølgingen av stipendiatene forbedres. Disse medlemmer merker seg også høringsvar fra blant andre NITO, som vektlegger at også ikke-målbare kriterier er vesentlig for utdanningskvalitet, slik som studienes relevans, studentenes læringsutbytte og institusjonenes evne til faglig utvikling.

Master- og doktorgradsprogrammer

Komiteen viser til at regjeringen vil starte en prosess for å øke kravene til opprettelse av master- og doktorgradsprogram, og at dette vil skje i samarbeid med Norges forskningsråd og NOKUT. Komiteen merker seg at dette også skal gjelde eksisterende tilbud, og at det skal legges til rette for en overgangsordning for disse. Komiteen peker på at de siste årene har vært en stor økning i antall mastergradsprogrammer, og at antallet institusjoner som tilbyr utdanning på doktorgradsnivå har økt.

Komiteen har over mange år vært opptatt av å få til bedre og mer samarbeid, arbeidsdeling og konsentrasjon i sektoren, og viser i den sammenheng til at økte krav til etablering av master- og doktorgradsprogrammer kan være et riktig virkemiddel særlig for å få til mer arbeidsdeling og konsentrasjon, og for at utdanningsprogrammene får nødvendig faglig tyngde og kvalitet.

Institusjonskategorier og faglige fullmakter

Komiteen merker seg at regjeringen vil opprettholde de tre institusjonskategoriene: høyskole, vitenskapelig høyskole og universitet, og at muligheten for en institusjon til å endre kategori igjen er til stede, men at kravene for å akkrediteres som vitenskapelig høyskole og universitet vil strammes inn. Komiteen viser til at det formelle skillet mellom kategoriene er institusjonenes egne faglige fullmakter til å opprette og nedlegge ulike typer fag. Komiteen har merket seg at regjeringen i meldingen legger opp til en videreføring av dette skillet.

Komiteen viser til at flere nye fusjonerte institusjoner kan ha et ønske om å skifte institusjonskategori som følge av mulige strukturendringer i sektoren, og komiteen er positiv til dette. Komiteen vil understreke betydningen av at faglige kriterier ligger til grunn for disse vurderingene, men vil samtidig påpeke betydningen av effektive søknadsprosesser hos NOKUT. Derfor forventer komiteen at NOKUT og departementet legger til rette for effektive og smidige søknadsprosesser og vurderinger samtidig som faglige hensyn ivaretas på best mulig måte.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, viser til regjeringens forslag om å øke kravene for å akkrediteres som vitenskapelig høyskole og universitet, og at dette knyttes opp mot allerede eksisterende vilkår for endring av institusjonskategori. Flertallet støtter at det blir skjerpede krav for å oppnå status som vitenskapelig høyskole og universitet.

Komiteen medlemmer fra Arbeiderpartiet er enige med regjeringen i at muligheten til å endre institusjonskategori har bidratt til fornying og utvikling av universitets- og høyskolesektoren. Disse medlemmer er i utgangspunktet enig i målet om en ryddig og klar kategoriinndeling i sektoren, som legger premissene for en tilsvarende tydelig arbeidsdeling. Disse medlemmer mener derimot ikke at man i dagens system bare vil kunne nå dette målet ved å heve lista for hvilke institusjoner som kan akkrediteres som universitet. Tvert imot mener disse medlemmer at økte krav vil kunne bidra til ytterligere klarhet rundt oppgaver, roller og forventninger.

Disse medlemmer vil særlig trekke frem at det å bare heve lista, uten å gjøre andre grep i dagens kategoriinndeling, vil gi utilsiktede konsekvenser. Det viser at systemet har behov for en bredere gjennomgang. Disse medlemmer vil også påpeke at med sammenslåingene som beskrives i meldingen, vil åtte høyskoler bli del av et universitet etter at prosessen er over, uten at det vil kreve noen akkreditering av de nye universitetscampusene.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen foreta en helhetlig gjennomgang av kategorisystemet i UH-sektoren, herunder akkreditering og arbeidsdeling, samt finansieringen av dette.»

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti peker på at universitetstittelen henger høyt i UH-sektoren. Den gir anseelse, økt faglig frihet og øker tiltrekningskraften. Selv om de ulike institusjonskategoriene er likestilt, oppleves det som et hierarki i praksis hvor tittelen «universitet» står øverst. Som direktør ved daværende Norges landbrukshøgskole sa, da institusjonen søkte å bli klassifisert som universitet i 2002:

«Først og fremst er det statusen som gjør at vi vil ha universitetstittel. Den gir ekstra pluss i konkurransen om studenter og forskningsmidler, og setter navn på det vi allerede er: En institusjon som har internasjonal toppkvalitet på forskningen og undervisningen.»

Samtidig er veien til universitetstittel for de fleste lang og krevende, og ikke uten omkostninger. I noen tilfeller har prosessen gått ut over institusjoners øvrige tilbud, fagmiljø og egenart. Vi vet at også overgang til universitetstittel har vært en drivkraft i de ulike fusjonsdebattene. Universitetstittel har blitt en drivkraft i seg selv, en kamp som i tilfeller overskygger institusjonenes samfunnsoppdrag og videreutvikling av særegenhet.

Dette medlem registrerer at regjeringen mener dagens klassifiseringssystem fungerer godt, men foreslår å sette skillet mellom hva som er høyskole og universitet et annet sted enn i dag. Dette skaper nye utfordringer. For institusjoner som ligger på det faglige vippepunktet kan disse endringene plutselig føre til at universitetstittlen fratas. Systemet blir lite forutsigbart. Den samme oppmerksomheten vies ikke høyskolestatus, hvor enhver som tilbyr mer enn ett akkreditert studiepoeng, kan titulere seg som høyskole. Slik presses sektoren til oppdrift.

I meldingen står det:

«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.»

Dette medlem er enig i analysen og er overrasket over at regjeringen ikke trekker den naturlige konklusjon.

Dette medlem mener faglighet og samfunnsrelevans bør være drivkreftene i UH-sektoren, ikke institusjonsbenevnelse. Systemet for institusjonsklassifisering tjener ikke formålet for hverken institusjonene eller sektoren som helhet. Vi trenger institusjoner som jobber med å utvikle sine fag og sitt samfunnsoppdrag, vi trenger ulike typer institusjoner som fyller ulike roller avhengig av region og profil. Vi trenger ikke en sektor hvor tittel er en viktig drivkraft bak institusjonenes strategier.

På denne bakgrunn fremmes følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake med en sak hvor høyskoler med rett til å tildele doktorgrad kan søke overgang til universitetsbenevnelse.»

2.5 Finansiering av høyere utdanning og forskning

Komiteen viser til at stabil og forutsigbar finansiering er en stor styrke for norsk forskning og høyere utdanning, og er helt avgjørende for de resultatene som skapes ved høyere utdanningsinstitusjoner. Dagens finansieringssystem for universiteter og

høyskoler skjer som rammebevilgninger over statsbudsjettet, og består av en basiskomponent for langsiktige og strategiske bevilgninger, i tillegg til en resultatbasert del for utdannings- og forskningsinstitutter.

Komiteen viser til at regjeringen i april 2014 oppnevnte en ekspertgruppe som fikk i oppdrag å gjennomgå dagens finansieringssystem og finne eventuelle forbedringer i dette. Komiteen har merket seg at gruppens rapport «Finansiering for kvalitet, mangfold og samspill – Nytt finansieringssystem for universiteter og høyskoler» fra januar 2015 peker på at flere av komponentene i dagens finansieringssystem fungerer godt, og ekspertgruppen foreslår å videreføre mange av de mest sentrale elementene i finansieringssystemet.

Komiteen viser til at Kunnskapsdepartementet vurderer dette som et ledd i budsjettprosessen i forbindelse med statsbudsjettet for 2016.

Komiteen viser til at basisbevilgningene til universiteter og høyskoler blant annet består av midler til studieplasser, rekrutteringsstillinger, bygg, husleie, universitetsmuseer og forskningssatsinger, og reflekterer prioriteringene i regjering og storting over tid. I de siste ti årene er det særlig nye studieplasser og rekrutteringsstillinger som har bidratt til økninger i basisbevilgningene til institusjonene. Bevilgningene til de enkelte institusjonene varierer som en følge av dette.

Komiteen mener det vil være en styrke for sektoren med mer åpenhet og transparens om grunnbevilgningene til sektoren og ber regjeringen komme tilbake til dette i forbindelse med endringene i finansieringssystemet. Det vil være særlig viktig å legge til rette for en finansiering som fremmer kvalitet i hele bredden av sektoren samtidig som man utvikler enkelte miljøer i verdenstoppen. Komiteen vil peke på at finansieringen samlet sett innrettes slik at vi får mest mulig ut av de ressursene vi legger inn.

Komiteen viser til at universiteter og høyskoler historisk har hatt ulike rammebetingelser når det gjaldt for eksempel forskningstid og rekrutteringsstillinger. Dette gjenspeiles i forskjellig basisfinansiering for de såkalt gamle universitetene og de såkalt nye universitetene og høyskolene. Komiteen ber regjeringen adressere denne problemstillingen og komme tilbake til Stortinget på egnet måte.

Komiteen mener det bør vurderes hvordan det kan legges bedre til rette for forskningsformidling. Komiteen ber regjeringen vurdere hvorvidt dette kan gi uttelling i forbindelse med gjennomgangen av finansieringssystemet.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre,

vil understreke betydningen finansieringssystemet har for å stimulere til kvalitet i sektoren og miljøer i verdenstoppen. Flertallet mener midler som tildeles på åpne konkurransearenaer bidrar til å premiere kvalitet. Det er en styrke for sektoren at midler bevilges på arenaer som er tilgjengelige for miljøer på alle institusjoner.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti er kritiske til at meldingen ikke inneholder en ny finansieringsmodell, og at regjeringen vil skyve på å ta stilling til dette til budsjettbehandlingen høsten 2015. Disse medlemmer mener denne type prinsipielle beslutninger hører hjemme i behandlingen av stortingsmeldinger, og at det er uheldig at beslutningsgrunnlaget kommer samtidig som budsjettbehandlingen.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti er opptatt av at finansieringssystemet må bidra til å nå de overordnede målene for sektoren. Forskning av høy kvalitet, ikke minst nyskapende og banebrytende forskning, krever langsiktighet og forutsigbarhet i bevilgningene. Det må være rom for å feile, og for brede, strategiske satsinger over lengre tid. Mest mulig av forskernes tid må brukes på forskning, undervisning og formidling, minst mulig på andre oppgaver. Utdanningstilbudet må gi studentene bred og varig kompetanse, og være mer forskningsnært enn i dag, hvis det skal gi et godt grunnlag for å møte framtidens arbeids- og samfunnsliv. Institusjonene må også kunne ivareta sitt brede samfunnsmandat, noe som krever sterk autonomi. Samlet er dette argumenter for at en høy andel av finansieringen må gis som frie grunnbevilgninger, som institusjonene forvalter selv.

Disse medlemmer vil advare mot å øke den resultatbaserte andelen av finansieringen. Det kan gi mindre forutsigbarhet og autonomi for institusjonene, og vil heller ikke være positivt for den frie forskningen. Sannsynligheten for økt midlertidig tilsetting er stor. Faren med en større konkurransebasert andel er dessuten at institusjonene bruker mer tid på byråkratiske søknadsprosesser, og at gode forskningsprosjekter svekkes gjennom tilpasningen til tilgjengelige programmer. Disse medlemmer mener tvert imot at andelen basisfinansiering bør økes.

Disse medlemmer vil påpeke at meldingen ville styrket seg dersom den inneholdt en bredere gjennomgang av finansieringssystemet, og ikke utsatte denne til statsbudsjettbehandlingen. Eventuelle endringer i finansieringssystemet og strukturelle

endringer må sees i sammenheng, hvis de skal bidra til å nå samme mål.

Komiteens medlem fra Senterpartiet vil påpeke at dagens beregning av basisbevilgningen hviler på gamle og til dels utdaterte politiske prioriteringer. Høyskolene er til dels betydelig mer kostnadseffektive når de utdanner kandidater med arbeidslivsrettede profesjonsutdanninger for sine regioner, enn universitetene.

Høyskolene utdanner blant annet sykepleiere og lærere til en lavere pris enn universitetene, men får ikke betalt for dette på samme måte. Mange skårer høyt på relevans og på deler av effektivitetsindikatorer, og rekrutterer på en måte som bidrar til geografisk og sosial utjevning. Dette medlem mener det derfor er skuffende og oppsiktsvekkende at skjevhetene i finansieringssystemet foreslås videreført. Det vil innebære at institusjoner med lav basisbevilgning vil få et svakere strategisk handlingsrom og dårligere mulighet til å skåre optimalt på kvalitetsindikatorer enn de institusjonene som av historiske årsaker er tildelt en høy basiskomponent. Dette burde regjeringen ha rettet opp i.

Dette medlem vil understreke behovet for et gjennomsiktig finansieringssystem som fremmer likeverdige rammebetingelser og konkurransevilkår i universitets- og høyskolesektoren.

Dette medlem mener basiskomponenten i finansieringssystemet jevnlig bør analyseres basert på avklarte kostnadsbærere, slik som studenter, bygg/leie, nasjonale oppgaver og politiske føringer. Dette medlem mener finansieringssystemet skal være transparent og gi grunnlag for en mer effektiv ressursbruk i sektoren, samt sørge for et bedre grunnlag for Stortinget til å prioritere strategiske tildelinger i statsbudsjettet. Dette medlem mener basistildelingen fortsatt må være dynamisk i den forstand at politikerne årlig kan fatte budsjettvedtak om aktivitetendringer og gjøre strategiske prioriteringer.

Dette medlem fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen jevnlig, og minst én gang i hver stortingsperiode, legge fram for Stortinget en grundig analyse av basiskomponenten i finansieringssystemet i UH-sektoren, basert på avklarte kostnadsbærere og strategiske føringer.»

Dette medlem merker seg at regjeringen i meldingen varsler at de institusjonene som ikke har pekt på fusjonspartnere nå, vil bli fusjonert i neste omgang. Dette medlem merker seg at dialogen med de andre institusjonene «for å vurdere deres framtidige plass og rolle i den nye strukturen» skal baseres på de kriteriene som regjeringen presenterer som mål for kvalitet og robusthet. Dette medlem

mener dette er feil rekkefølge på prosessen og mener det er uansvarlig å kjøre fram så dyptgripende strukturendringer i sektoren før premissene for sektoren er vurdert og politisk behandlet.

Dette medlem fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen vente med strukturelle endringer i universitets- og høyskolesektoren til Stortinget har behandlet stortingsmeldingen om kvalitet i høyere utdanning og nytt finansieringssystem for sektoren.»

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til partiets alternative statsbudsjett for 2015 der Sosialistisk Venstreparti foreslo å øke basisfinansieringen til universiteter og høyskoler med 1 pst., i alt 303 mill. kroner. I tråd med dette foreslo Sosialistisk Venstreparti også å øke satsingen på banebrytende forskning gjennom FRIPRO, og å flytte regjeringens økning i resultatbasert forskningstilskudd på 166 mill. kroner til langsiktig, grunnleggende forskning under Norges forskningsråd.

2.6 Styring, ledelse og administrasjon

Komiteen vil understreke at strukturendringer krever god styring og ledelse. Endringene vil øke både mulighetene og behovene for effektiv administrasjon og bedre digitale systemer.

Komiteen vil påpeke at universitetene og høyskolene forvalter store ressurser for fellesskapet, og at det derfor er særlig viktig 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. Komiteen understreker at styret har ansvar for å sørge for helhetlig styring og oppfølging av resultatene.

Komiteen støtter regjeringens mål om at Norge bør være internasjonalt ledende i utviklingen av digital forvaltning. En veldrevet og effektiv universitets- og høyskolesektor er viktig for studenter, faglig og administrativt ansatte og samfunnet generelt.

Komiteen vil påpeke at styret er det øverste organet ved institusjonen. Styret skal gjøre strategiske valg og prioriteringer og er ansvarlig for mål- og resultatoppnåelsen. Endringer i sektoren krever at styret sørger for utvikling av institusjonen.

Komiteen viser til at det i dag er institusjonene selv som velger om de skal ha valgt rektor som styrets leder eller ekstern styreleder og ansatt rektor. Komiteen understreker viktigheten av at institusjonene må ha ledere som rekrutteres fordi de er best kvalifisert til oppgaven.

Komiteen merker seg at regjeringen i utgangspunktet mener at ekstern styreleder og ansatt rektor best legger til rette for rekruttering av den best kvalifiserte ledelsen, og at regjeringen vil gå inn for at dette bør være hovedmodellen.

Komiteen understreker at styret selv fastsetter institusjonens organisering innenfor rammene av universitets- og høyskoleloven. Komiteen viser videre til at styret er et kollegialt organ. Det innebærer at alle styremedlemmer har det samme ansvaret for helhetstenkning og beslutninger som treffes. 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.

Komiteen understreker at styrene må ha den kompetansen som gjør dem best mulig i stand til å utvikle virksomheten i en omorganisert universitets- og høyskolesektor. I arbeidet med styreoppnevninger er det for komiteen særlig viktig å understreke viktigheten av å oppnevne styremedlemmer som kan tilføre styrearbeidet erfaringer og kompetanse i tråd med institusjonenes profil og utviklingsmuligheter, herunder lokale og regionale behov. Komiteen viser her til svarbrev 21. mai 2015 fra statsråden til komiteen.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, viser til at regjeringen foreslår at styringsmodellen med tilsatt rektor og ekstern styreleder skal være hovedmodell, men at det fortsatt skal være opp til den enkelte institusjons styre å velge valgt rektor som styrets leder. Flertallet viser til at valget mellom de to modellene nå blir mer reelt, ved at institusjonene vil kunne velge å beholde ordningen med valgt rektor med alminnelig flertall, i motsetning til i dag hvor det kreves tilslutning fra minst to tredel av styrets medlemmer for å velge tilsatt rektor og ekstern styreleder.

Flertallet vil understreke at institusjoner som ønsker å fortsette med den ledelsesmodellen de har i dag, skal kunne gjøre det uten at de trenger å fatte et nytt styrevedtak. Flertallet ber videre departementet vurdere hvordan valg av ledelsesmodell skal legges opp for sammenslåtte institusjoner.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet er glade for regjeringens ønske om å styrke den regionale oppgaven UH-institusjonene har, og er derfor overrasket over forslaget om å frata fylkene mulighet til å foreslå kandidater til institusjonsstyrene. Dermed vil

ingen i regionene ha noen som helst innflytelse på styresammensetningen. Det rimer dårlig med målet om økt samarbeid mellom institusjonene og regionen. Disse medlemmer mener i stedet aktører i regionen bør involveres ytterligere og mener det bør være åpne og inkluderende prosesser.

Disse medlemmer ser fordeler og ulemper ved både valgt og ansatt ledelse, og ulike universiteter og høyskoler har da også gjort ulike vurderinger. Mange velger fortsatt rektor, andre har gått over til ansatt ledelse. I begge tilfeller er det avgjørende at ledelsen har høy kompetanse og høy legitimitet. Disse medlemmer mener institusjonene selv er best i stand til å velge den ledelsesformen som passer deres læresteder. Dagens ordning gir et godt utgangspunkt for dette. Selv om valgt ledelse er hovedmodell i dag, er det fullt mulig for institusjonene å gå over til ansatt ledelse dersom de ønsker det. Disse medlemmer støtter derfor høringsuttalelsene fra blant andre Norsk Studentorganisasjon, Forskerforbundet, Universitetet i Oslo, Universitetet i Bergen og LO, og går imot at ansatt rektor skal gjøres til ny hovedmodell.

Komiteens medlem fra Senterpartiet mener det er avgjørende at sammensetningen av styrene reflekterer og ivaretar den regionale oppgaven som UH-institusjonene skal ha. Dette medlem går derfor imot regjeringens forslag om at departementet i framtida skal oppnevne alle de eksterne styremedlemmene. Dette medlem mener de fylkeskommunene som er en del av vedkommende institusjon skal være med å utnevne representanter til styret.

Dette medlem fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag om at fylkeskommunen skal oppnevne eksterne styremedlemmer i universitetenes og høyskolenes styrer.»

2.7 Forholdet mellom universitets- og høyskolesektoren og instituttsektoren

Komiteen vil understreke den viktige rollen instituttsektoren har i forskningssystemet som samarbeidspartner for forskningen ved universiteter, høyskoler, helseforetak, næringsliv og andre. De ulike institusjonene i instituttsektoren representerer på forskjellige måter forskning som er komplementær til forskningen ved universitetene. Videre er instituttsektoren en viktig karrierevei for det økende antallet doktorer som utdannes ved høyere utdanningsinstitusjoner. Komiteen viser til at universitetene og forskningsinstituttene har mye samarbeid som er viktig for institusjonene og for forskningen.

Komiteen vil påpeke at instituttsektoren består av selvstendige institusjoner som utfører forskning og utviklingsarbeid (FoU). Samlet er den norske instituttsektoren relativt stor og mangfoldig sammenlignet med andre land.

Komiteen mener instituttsektoren spiller en viktig rolle for verdiskaping, og at dette må utnyttes enda bedre enn i dag. Komiteen merker seg at studien av det norske anvendte forskningssystemet i et internasjonalt perspektiv (NIFU) både peker på enkelte langsiktige organisatoriske utfordringer, og på at forskningsinstituttene kan spille en sentral rolle i fornyelse av norsk næringsliv.

Komiteen vil understreke at instituttsektoren er en viktig del av det norske forskningssystemet, og at de fleste universiteter og høyskoler samarbeider med ett eller flere institutter. Komiteen påpeker at strukturreformen i universitets- og høyskolesektoren derfor indirekte vil påvirke mange institutter. Komiteen viser til at blant de 33 skriftlige innspillene fra universiteter og høyskoler som Kunnskapsdepartementet har mottatt i forbindelse med stortingsmeldingen, har 19 omtalt samarbeidet med instituttsektoren. Flere av disse uttrykker ønske om enten tettere samarbeid eller sammenslåing. Komiteen merker seg at i studien av den norske instituttsektorens rolle og organisering i det norske forskningssystemet (SAK-studien) (NIFU) etterlyser en rekke fag- og institusjonsevalueringer bedre samspill mellom universiteter og høyskoler og instituttene.

Komiteen merker seg at 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 lagt opp til at eventuelle sammenslåinger skal foreslås av instituttene selv, og komiteen støtter regjeringen i dette.

Komiteen merker seg at regjeringen vil vurdere å opprette en ordning der forskningsinstituttene kan søke midler til å forberede og gjennomføre sammenslåingsprosesser. Komiteen viser til at dette er i tråd med Norges forskningsråds instituttstrategi, og at Forskningsrådet derfor vil bli bedt om å utforme og administrere en eventuell slik ordning.

2.8 Andre kvalitetsfremmende virkemidler

Komiteen peker på at informasjon om kvaliteten ved de høyere utdanningsinstitusjonene er viktig i arbeidet med å utvikle institusjoner og fagmiljø videre. Det er etter komiteens syn enklere å identifisere kvalitet i forskning enn i utdanning, og på grunnlag av dette er det viktig å finne målbare og pålitelige indikatorer for kvalitet i undervisningen. Komiteen merker seg at Senter for økonomisk

forskning (SØF) på oppdrag fra regjeringen skal utvikle indikatorer for kvalitet i høyere utdanning.

Komiteen har merket seg at regjeringen har varslet at en egen stortingsmelding om kvalitet i høyere utdanning vil komme i 2017, og komiteen imøteser behandlingen av denne.

Komiteen vil, som under behandlingen av Meld. St. 7 (2014–2015) Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2015–2024, jf. Innst. 137 S (2014–2015), understreke at gode koblinger mellom forskning og utdanning er avgjørende for å sikre høy kvalitet i utdanningen, men at dette også er en forutsetning for kvalitet i forskningen. Studenter med forståelse for og innsikt i forskning er utgangspunktet for at man kan rekruttere godt kvalifiserte kandidater til forskning, men også for å sikre arbeidslivet reell tilgang til å ta i bruk forskningsresultater. Forskningsbasert utdanning må derfor sees som en forutsetning for å utdanne de kandidatene samfunnet trenger.

Komiteen viser til at regjeringen vurderer tiltak for å bedre kunnskapen og informasjonen knyttet til utdannings- og undervisningskvalitet. Komiteen merker seg at regjeringen har bedt NOKUT om å gjennomføre nasjonale deleksamener i noen fag innenfor grunnskolelærerutdanningene, sykepleierutdanningen og i revisorutdanningene. Et annet tiltak som lanseres er fagfellevurdering av studenters bachelor- og masteroppgaver. Komiteen mener at dette kan, om det rammes riktig inn, gi nyttig informasjon om studenters læringsutbytte.

Komiteen vil understreke betydningen NOKUT – Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen har og har hatt for å kontrollere og føre tilsyn med kvaliteten av norsk høyere utdanning siden direktoratet ble opprettet i 2003. NOKUT har også ansvar for å akkreditere utdanningstilbud som institusjonene selv ikke kan akkreditere, i tillegg til å gi faglige råd ved endring av institusjonskategori. Det har likevel vært et ønske fra NOKUT selv og fra politisk hold at direktoratet i enda større grad bør arbeide med tilsyn av institusjonene heller enn akkreditering. Komiteen viser i den sammenheng til at regjeringen i meldingen uttrykker et mål om at alle universiteter og høyskoler skal være så faglig sterke at de kan ha alle fullmakter.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti er positive til at regjeringen har varslet en egen stortingsmelding om høyere utdanning, men mener det er kritikkverdig at dette arbeidet blir lagt fram etter strukturendringene i sektoren, og ikke i forkant.

Midlertidighet

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti er av den oppfatning at høy bruk av midlertidighet hindrer kvalitet i forskning. Trygge arbeidsforhold er viktig for at forskere skal kunne være banebrytende og at forskningsmiljøer skal kunne være verdensledende. Alle partier på Stortinget har tidligere uttalt mål om å redusere bruken av midlertidig ansatte i høyere utdanning og forskning, og i regjeringsplattformen står det eksplisitt at regjeringen vil redusere midlertidigheten. Da er det påfallende at utfordringene knyttet til midlertidighet ikke er nevnt en eneste gang i meldingen.

Disse medlemmer gjør oppmerksom på Kunnskapsdepartementets «Tilstandsrapport for høyere utdanning 2015» som statsråd Torbjørn Røe Isaksen presenterte 5. mai 2015. Denne viser at nedgangen i antall midlertidig ansatte i universitets- og høyskolesektoren har stoppet opp. Mens det var en nedgang i midlertidigheten i akademia år for år frem til 2013, var det i 2014 ingen endring fra året før. Andelen midlertidige er fortsatt på 16 pst. i akademia, nær dobbelt så mye som i arbeidslivet ellers. Midlertidigheten er størst blant kvinner, ifølge rapporten. Disse medlemmer mener tallene er et alvorlig varsel om at noe må gjøres, og hadde forventet at meldingen hadde omtalt denne utfordringen.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til behandling av statsbudsjettet for 2015, jf. Innst. 12 S (2014–2015), hvor Sosialistisk Venstreparti foreslo: «Stortinget ber regjeringen komme tilbake med tiltak for å redusere midlertidigheten blant vitenskapelig ansatte i høyere utdanning og forskning. Økonomiske sanksjoner skal vurderes». Forslaget fikk kun Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønnes støtte. Dette medlem vil ta et liknende initiativ i forbindelse med statsbudsjettet for 2016.

3. Forslag fra mindretall

Forslag fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget på egnet måte med konkrete forslag om hvordan styrke UH-sektorens rolle i den regionale utviklingen.

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen opprette et eget forskningsprogram for profesjonsfagene.

Forslag fra Arbeiderpartiet:*Forslag 3*

Stortinget ber regjeringen foreta en helhetlig gjennomgang av kategorisystemet i UH-sektoren, herunder akkreditering og arbeidsdeling, samt finansieringen av dette.

Forslag fra Senterpartiet:*Forslag 4*

Stortinget ber om at vedtak om avvikling av profesjonsfag ved de enkelte campus i UH-sektoren skal fremlegges for Stortinget for endelig behandling.

Forslag 5

Stortinget ber regjeringen jevnlig, og minst én gang i hver stortingsperiode, legge fram for Stortinget en grundig analyse av basiskomponenten i finansieringssystemet i UH-sektoren, basert på avklarte kostnadsbærere og strategiske føringer.

Forslag 6

Stortinget ber regjeringen vente med strukturelle endringer i universitets- og høyskolesektoren til Stortinget har behandlet stortingsmeldingen om kvalitet i høyere utdanning og nytt finansieringssystem for sektoren.

Forslag 7

Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag om at fylkeskommunen skal oppnevne eksterne styremedlemmer i universitetenes og høyskolenes styrer.

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti:*Forslag 8*

Stortinget ber regjeringen komme tilbake med en sak hvor høyskoler med rett til å tildele doktorgrad kan søke overgang til universitetsbenevnelse.

4. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til meldingen og råder Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Meld. St. 18 (2014–2015) – om konsentrasjon for kvalitet – strukturreform i universitets- og høyskolesektoren – vedlegges protokollen.

Oslo, i kirke-, utdannings- og forskningskomiteen, 4. juni 2015

Trond Giske
leder

Sivert Bjørnstad
ordfører

