

Utdanning

Knallhard kamp om penger og studenter

■ Aktuelt med mer statlig regulering i utdannings-Norge

Universiteter og høgszkoler konkurrerer hverandre i hjel i kampen om studenter og statlige penger. Mindre høgszkoler blør. Sterkere statlig regulering, økt samarbeid, mindre konkurranse og større enheter kan bli medisinen for å skape en sunnere arbeidsdeling mellom universiteter og høgszkoler.

18. oktober tar universitetsstyrene ved Universitetet i Tromsø og Høgszkolen i Tromsø etter alt å dømme et radikalt nytt grep for å styrke sin konkurransekraft i et stadig tøffere utdanningsmarked både nasjonalt – og i økende grad – internasjonalt: De bestemmer seg for å fusjonere. Slik ruster de seg til en fremtid med synkende studenttall og økt studentstrøm til de store universitetsbyene. Den knallharde kampen om studentene har allerede ført til at over halvparten av norske, statlige høgszkoler tar mål av seg å bli universiteter. 1. september blir Agder Universitet det siste tilskuddet til den norske universitetsfamilien.

Det er Kvalitätsreformen fra 2003 som har ført til denne økte konkurransen om studentene. For å finansiere driften, må institusjonene få flest mulig studenter gjennom systemet. Det har gjort at forskjellene mellom universiteter og høgszkoler er visket ut. De tilbyr de samme fagene og jakter på de samme studentene. Universitetene beiter i større grad på høgszkolenes tradisjonelle områder, og tilbyr flere anvendte studieprogrammer. Slik mister høgszkolene muligheten til å tilby noe unikt.

Konkurransen har ført til en rekke nye mastergrad- og doktorgradprogrammer. Mange av dem vil forsvinne på grunn av studentmangel. For etter 2015 peker pilene bare nedover. Da synker antallet unge mellom 20-24 år (se figur 1). Hvis ingenting gjøres, vil flere høgszkoler gå dukken, mens andre vil få store problemer.

«Denne utviklingen er verken kvalitetsmessig eller økonomisk forsvarlig,» sier professor **Steinar Stjernø** ved Høgszkolen i Oslo. Han leder utvalget

som nå tegner utkastet til fremtidens universitets- og høgszkolekart. Stjernø sier at utdanningstilbudene blir for små og uten tilstrekkelig slagkraft. Utviklingen skaper mange små og svake forskningsmiljøer som konkurrerer med hverandre.

Utvalget ser nå på forholdet mellom sentralstyring og institusjonenes selvstendighet, og vurderer ulike løsninger, blant annet økt statlig styring, for å skape en fornuftig arbeidsdeling mellom universiteter og høgszkoler. Innstillingen skal leveres innen utgangen av året. Men en ting er ganske sikkert: Det blir mindre konkurranse, og mer samarbeid mellom utdanningsinstitusjonene. «Dagens utvikling kan ikke fortsette,» sier Stjernø.

Forskningsleder og utdanningsforsker **Bjørn Stensaker** ved Nifu Step er ikke like bekymret. Han mener utviklingen kan forsette slik som nå. Det som vil skje er at høgszkoler vil slå seg sammen – enten med andre med høgszkoler eller universiteter. Slik kan de kutte kostnader og effektivisere utdanningstilbudet. Overflødige utdanningstilbud legges ned, samtidig som institusjonene klarer å opprettholde bredden. «På den måten effektiviserer sektoren seg selv – uten at politikerne trenger å gripe inn,» sier Stensaker.

Sterke samfunnstrender gjør at det norske utdanningskartet vil endres radikalt i årene fremover. Mandag Morgens analyse avdekker flere dilemmaer:

- **Jakten på universitetsstatus:** Universitetsstatus kan trekke flere studenter, men prisen kan bli for høy i form av dårlig kvalitet og høye kostnader.
- **På kvaliteten løs:** Ekspertene er uenige om hvorvidt flere universiteter fører til dårligere kvalitet.
- **Marked eller regulering:** Utfordringen blir å finne balansepunktet mellom konkurranse og samarbeid.

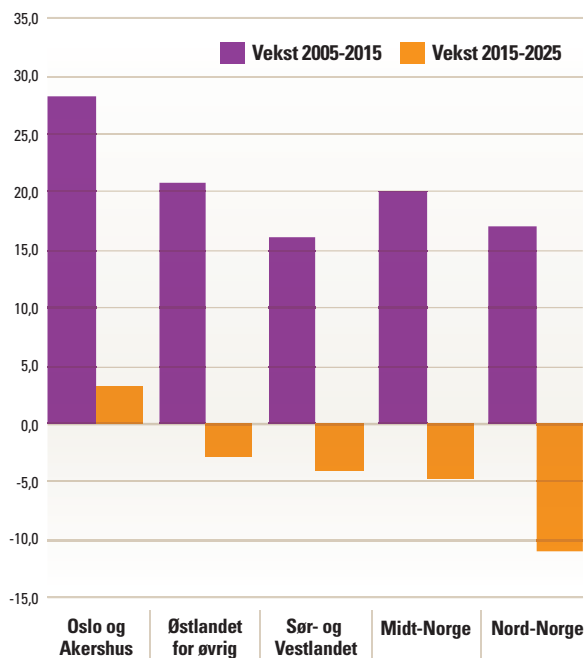
Kampen om studentene

Tromsørektor **Jarle Aarbakk**es største fiende er flyttestrømmen mot de store byene. Som leder av et lite universitet i en landsdel med spredt befolk-

Studenttallet synker

Figur 1

Vekst i antall 20-24 åringer. I prosent



Først kommer studentkullene til øke, men etter 2015 vil de synke.

Kilde: Stjernø-utvalget

ning, må han ty til nye grep for å overleve som tradisjonelt breddeuniversitetet. Den planlagte fusjonen med Høgskolen i Tromsø er bare første skrittet på veien mot ett landsdelsuniversitetet for hele Nord-Norge, slik Aarbakke ser det. Stjernø-utvalgets konklusjon blir en viktig premissgiver om visjonen blir realisert.

«Store universiteter i store byer, som Oslo, Bergen og Trondheim vil alltid klare seg, relativt uavhengig av studie kvaliteten. Begavede studenter trekker mot de største byene. Vi tiltrekker oss også gode studenter, men rekrutteringen vil på en helt annen måte henge sammen med studie kvaliteten og forsknings kvaliteten. En fusjon er en måte å møte denne utviklingen på,» sier Aarbakke. Han mener de må markedsføre seg blant annet ved å henvise til elite-miljøer og unike engelskspråklige masterprogrammer. For mindre høgskoler i griskrendte strøk merkes «urbanisering» av studentpreferansene i enda større grad.

Den store utbyggingen av norske høgskoler skjedde på 1960- og 70-tallet. Utbyggingen var basert på geografiske kriterier, ikke studentgrunnlag. Distriktspolitiske hensyn sto sterkt, og en stor del av studentene kom fra omkringliggende områder. Men plasseringen av høgskolene var ikke optimal i forhold til studentgrunnlaget. Når

studentgrunnlaget tynnes ut, har man to valg; enten slå seg sammen eller satse på spesialområder eller nisjer.

Slik Stensaker ser det, er ikke debatten om hvor mange universiteter Norge skal ha så viktig i denne sammenhengen. «En av hovedårsakene til at høgskolene vil bli universiteter, er at de vil ha økt frihet til å opprette og nedlegge studietilbud slik de selv ønsker,» sier Stensaker. I dag må høgskolene få studietilbudene akkreditert av statens eget organ, Nokut. Det slipper universitetene. Slik kan universitetene lettere tilpasse studiene etter etterspørselen, og på den måten kutte kostnader. Universitetsstatusen signaliserer kvalitet og forskningssatsing. Den er et viktig våpen i konkurransen om studenter og fagfolk, og en inngangsbillett til lukkede nettverk som åpner for flere forskningsmidler. Ikke overraskende er dette attraktivt for høgskoler i beit for både studenter, forskere og forskningsmidler.

Men jakten på universitetsstatus har en pris. Både for institusjonen selv og for nasjonen som sådan. Frykten er at forskningsmidlene smøres for tynt utover, slik at fagmiljøene blir for små og svake. Høgskoler med universitetsstatus på programmet må bruke store ressurser på å bygge opp studieprogrammer for å nå universitetskravene. Uten ekstra-bevilgninger må de finansiere disse programmene gjennom store studentkull på bachelornivå. Det kan gå utover kvaliteten på disse studiene, påpeker NHH-forsker **Katarina Østergren**. Hun er imidlertid mer bekymret for rekrutteringen av kvalifisert personell enn av studenter. Nye studieprogrammer skaper økt behov for flere fagfolk.

Universitetsinflasjon

Professor Stjernø mener jakten på universitetsstatus får for stor oppmerksomhet ved høgskolene. Utviklingen er verken bra for kvaliteten eller for økonomien. «Med sannsynligvis 12 universiteter i 2020 blir det en stor utfordring å opprettholde kvaliteten på utdanning og forskning,» sier han. Stjernø-utvalget ser nå på hva de skal gjøre med dette problemet (se tekstboks). Han frykter at små og mellomstore institusjoner vil få problemer. Ofte er studentgrunnlaget på disse nye doktor- og mastergradsstudiene for lite. Det kan få alvorlige konsekvenser når studentkullene blir lavere. På få år er det opprettet 120 nye masterstudier ved høgskolene. I fjor uteksaminerte over 90 prosent av disse studiene under 21 kandidater, dersom man holder studier som er opprettet de siste to årene utenfor. Kun på fire studier ble mer enn 30 studenter uteksaminert. «Vi trenger større enheter,» erkjenner

Stjernø.

President **Marianne Harg** i Tekna, interesserorganisasjonen for teknologer, og medlem av Stjernø-utvalget, deler Stjernøs bekymring over mengden universiteter. Hun frykter vi ikke har kapasitet og tyngde til å utvikle brede nok fagmiljø på alle de nye universitetene som vokser frem.

I motsetning til i Norge er tendensen i både Sverige og Danmark at det går mot færre universiteter og større enheter, nettopp for å møte den internasjonale konkurransen. Danskene har slått sammen flere av sine universiteter. I Sverige uttalte nylig den nye høgscholedirektøren, **Anders Flodström**, at «Sverige trenger færre universiteter, ikke flere». For å styrke de svenske universitetenes konkurransekraft, vil han kvitte seg med 9 av 14 statlige universiteter. De skal ikke legges ned, men funksjonene skal endres. I Norge kan det også bli endringer i funksjonene. Det kan bli aktuelt at ulike institusjoner må tilby ulike fag, slik at en unngår mange like studietilbud, fremhever Stjernø. Noe som i praksis betyr at departementet vil gå inn og regulere studietilbudet. Utvalget vurderer også om forskerutdanningen skal legges til bestemte steder, for å konsentrere midlene. Eliteuniversitet, hvor større forskningsmidler pumpes inn for å skape flaggskip, blir også vurdert.

Konkurranse eller regulering

Det store spørsmålet blir til slutt hvordan en skal løse de problemene utdannings-Norge har og kommer til å få i årene fremover. Det står mellom fortsatt konkurranse eller en sterkere regulering. I dag er situasjonen en slags darwinisme i motsetning til tidligere tiders sentralstyring. «I dag er det 'survival of the fittest',» sier utdanningsforsker Stensaker. Resultatet er at institusjoner slår seg sammen for å opprettholde konkurransekraften. Ideen er at det vil gi et effektivt system hvor bare de levedyktige studietilbudene overlever.

«Vi ser på forholdet mellom sentralstyring og institusjonenes selvstendighet,» sier Stjernø. Økt statlig styring vurderes. En mulighet er å lage insentivordninger for å stimulere høgscholeene til å slå seg sammen. Et annet alternativ er å utarbeide et akademisk kart med ulike landsdelsuniversiteter, som har et samlet ansvar for det høyere utdanningstilbud i sin landsdel – enten gjennom en fusjon eller et løst samarbeid i nettverk. Spørsmålet er om utviklingen skal drives frem av institusjonene selv, eller gjennom en statlig organisert plan.

Det trengs mer statlig styring i universitets- og høgscholesektoren, mener Harg i Tekna. Hun er prinsipielt mot for mye statlig styring, men i uni-

Fremtidens utdanningsstruktur

Stjernø-utvalget skal lage et utdanningssystem som skal tåle svingninger i studentkull og sikre alle regioner tilbud i høyere utdanning. Det vurderer å:

- Skjerpe kravet til universitetsstatus. I dag kreves det fire doktorgradsprogrammer for å bli universitet. En mulighet er å øke kravet til antallet slik at det blir vanskeligere å bli universitet.
- Redusere kravet til universitetsstatus. Et annet alternativ er å redusere kravet til doktorgradsprogrammer for å bli universitet. Det betyr flere universiteter, men vil hindre at de nye universitetene sprer seg på for mange fagområder.
- Slippe universitetstittelen helt fri.
- Fusjoner og nettverk. Utvalget ser på ulike fusjonsmodeller. Både fusjon og løst nettverksmodeller.

versitets- og høgscholesektoren kan styringsverktøyene brukes bedre, erkjenner hun.

Det finnes to veier å gå, slik forsker Østergren ved NHH ser det: Enten kan man fortsette som i dag, men da må myndighetene åpne grensene slik at studieplassene kan fylles med utenlandske studenter. Eller man kan regulere hvem som skal få tilby ulike studier. Hvis Stjernø-utvalget velger regulering, vil det bety at de foreslår en dreining bort fra den utdanningspolitikken som er ført de siste årene. «Det betyr at utdanningsinstitusjonen får mindre selvstendighet og handlefrihet. Mange i universitets- og høgscholesektoren vil nok ikke være så fornøyde med en slik utvikling,» spår Østergren.

Ved Universitetet i Tromsø erkjenner en fusjonsklar rektor Aarbakke at konkurransen mellom utdanningsinstitusjonene er gått for langt. De små høgscholeene blør for å opprettholde konkurransekraften. «Vi trenger mer samarbeid. I dag finnes det ingen insentiver til å samarbeide institusjonene i mellom,» sier han. Han mener den store utfordringen for Stjernø-utvalget blir å finne det rette balansepunktet mellom konkurranse og samarbeid: «Det blir ikke lett.» ■