

# **Hovedtrekkene i Meld.St. nr. 18 (2014–2015) *Konsentrasjon for kvalitet – strukturreform i universitets- og høyskolesektoren***

## **Hvorfor strukturreform i universitets- og høyskolesektoren?**

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

Det er mye som fungerer godt i norsk universitets- og høyskolesektor, men sektoren som helhet er ikke organisert for å møte fremtidens krav til kvalitet i utdanning og forskning. Hvordan Norge velger å forvalte humankapitalen, har konsekvenser for kommende generasjoner.

I perioden 2000-2012 har internasjonale fagpaneler gjennomført 27 evalueringer av norske forskningsmiljøer i regi av Norges forskningsråd. Et gjennomgangstema i mange av evalueringene er at mange fagmiljøer er for små til å forfølge viktige forskningsspørsmål og for små til å kunne hevde seg i internasjonal konkurranse. Dette til tross for at det kun er de største norske fagmiljøene som er evaluert. Mange fagmiljøer er såpass små at av personvern hensyn kunne de ikke delta i evalueringene. I evalueringer av utdanninger gjennomført av Nasjonalt organ for kvalitet i utdanning (NOKUT) har fagpanelene også uttrykt bekymring for de mange små utdanningene og fagmiljøene.

Små, sårbare fagmiljøer og mange spredte, små utdanningstilbud med sviktende rekruttering er hovedutfordringene i den norske universitets- og høyskolesektoren. Noen institusjoner har problemer med å tiltrekke seg fagfolk og studenter, har få studenter på campus og uteksaminerer få kandidater. Det forskes og publiseres lite, både totalt og av hver enkelt forsker. I tillegg er evnen til å hente ekstern finansiering svært begrenset. Sammen med for lav samlet deltagelse i internasjonalt samarbeid om forskning og høyere utdanning utgjør det hovedbegrunnelsen for strukturelle endringer.

Målene for strukturreformen er:

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

## Dialogbasert prosess

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

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

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

I tillegg til møter med alle universitetene og statlige høyskolene er det også avholdt møter med andre interessenter, som for eksempel studentorganisasjoner, private høyskoler, interesseorganisasjoner, arbeidslivsaktører osv. Mange har sendt inn skriftlige innspill. Innspillene fra universiteter, høyskoler og andre interessenter er publisert på

[www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no).

## Hva gjør regjeringen?

### Kvalitetskriterier for strukturelle endringer

I arbeidet med strukturmeldingen har departementet vurdert institusjonenes resultater på en rekke indikatorer. Resultatene danner grunnlag for å vurdere institusjonenes kvalitet og styrke, og dermed om en institusjon kan fortsette som selvstendig institusjon. Indikatorene som er benyttet, er ikke nye. De er tilgjengelige gjennom Database for statistikk om høgre utdanning (DBH) og Studiebarometeret og brukes også i Kunnskapsdepartementets årlige *Tilstandsrapporten for høyere utdanning* og i styringsdialogen med universiteter og høyskoler. Slik sett er dette kjente indikatorer for sektoren. I denne sammenhengen har departementet valgt ut de indikatorer som har relevans for struktur.

For deler av sektoren foreligger det konkrete planer for strukturendringer. Dette er endringer som institusjonene selv har spilt inn i arbeidet med stortingsmeldingen.

Kunnskapsdepartementet vurderer at disse vil bidra til reformens mål om høyere kvalitet i høyere utdanning og forskning.

For andre vil departementet framover ha dialog om institusjonens framtidige plass i den nye strukturen. I denne dialogen vil kvalitetskriteriene være et naturlig utgangspunkt for å vurdere hvilke institusjoner som bør slås sammen med andre, sammen med ambisjonene for sektoren.

De utvalgte kriteriene er ikke ment å skulle gi en helhetlig vurdering av kvaliteten ved institusjonene, men er de faktorene Kunnskapsdepartementet anser som mest relevante for å vurdere om institusjonene har solide nok fagmiljøer. Det settes ikke minstekrav for hva som er god nok kvalitet for de ulike indikatorene, men de inngår i en samlet helhetlig vurdering. I denne vurderingen tas det hensyn til at institusjonene har ulike fagporteføljer og dermed ulike forutsetninger for å skåre godt på flere av disse kriteriene. Vurderingene er i hovedsak basert på gjennomsnittet for institusjonen. Innenfor en og samme institusjon kan det være klare kvalitetsforskjeller mellom ulike fagmiljøer. Ved institusjoner som i gjennomsnitt skårer dårlig, vil det kunne være gode fagmiljøer og omvendt.

Kvalitetskriteriene for strukturelle endringer er:

- Andel og antall årsverk i førstestillinger
- Søkning til høyere utdanning – studentrekruttering sier noe om utdanningens attraktivitet og mulighet for robuste fagmiljøer
- Gjennomføring i høyere utdanning
- Studentenes tidsbruk, rapportert i Studiebarometeret
- Publisering, dvs. antall publiseringspoeng ved institusjonene og i de ulike fagmiljøene, publiseringspoeng per faglig stilling og om det publiseres i internasjonale kanaler
- Eksterne forskningsinntekter fra Forskningsrådet og EU
- Størrelse på doktorgradsutdanningene, dvs. antall doktorgradsstudenter og antall avlagte doktorgrader
- Internasjonal orientering, dvs. internasjonalt samarbeid i form av felles forskningsprosjekter og sampubliseringer, felles utdanningsprogrammer og studentutveksling
- Samspill med samfunnet, dvs. bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet (BOA), antall kommersialiseringer og omfang av etter- og videreutdanning

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

Det vil fremgå av stortingsmeldingen at noen institusjoner gjennomgående skårer lavt på disse kriteriene, og departementet vurderer at disse institusjonene er for svake til å fortsette som selvstendige institusjoner.

### **Strukturelle endringer**

Med utgangspunkt i en kritisk vurdering av kvalitet vil flere institusjoner bli slått sammen. Fremtidsbildet viser en universitets- og høyskolesektor med sterke institusjoner, som har bevart og videreutviklet styrkene ved dagens universiteter og høyskoler. Endringene vil medføre en betydelig reduksjon i antallet høyskoler. Per 1. januar 2015 var det 20 statlige høyskoler. Et stort antall av disse vil bli slått sammen med et av dagens åtte universiteter og utgjøre integrerte deler av sammenslåtte institusjoner.

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

Samtidig vil flere av dagens institusjoner bestå som i dag. Dette gjelder først og fremst større institusjoner som kan sikre høy kvalitet og sterke fagmiljøer på egenhånd. Det gjelder også flere vitenskapelige høyskoler, som på grunn av sin spesialisering stort sett har robuste fagmiljøer, på tross av at institusjonene er relativt små.

Med utgangspunkt i dialogen Kunnskapsdepartementet har hatt med universitetene og høyskolene i 2014, kan enkelte sammenslåinger gjennomføres allerede fra 1. januar 2016. Dette gjelder sammenslåinger som institusjonene selv har fremmet forslag om, og som støtter opp om målet om økt kvalitet i høyere utdanning og forsknings- og utviklingsarbeid.

#### ***Institusjonssammenslåinger som omtales i stortingsmeldingen***

- Høgskolen i Buskerud og Vestfold + Høgskolen i Telemark
- Høgskolen Stord/Haugesund + Universitetet i Stavanger
- Høgskolen i Gjøvik + Høgskolen i Sør-Trøndelag + Høgskolen i Ålesund + Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU)
- Høgskolen i Harstad + Høgskolen i Narvik + Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet
- Høgskolen i Nesna + Universitetet i Nordland + tentativt Høgskolen i Nord-Trøndelag

#### ***Sammenslåingsinitiativer som utredes***

- Kunst- og designhøgskolen i Bergen + Universitetet i Bergen
- Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo + Kunsthøgskolen i Oslo + Norges musikkhøgskole
- Høgskolen i Nord-Trøndelag + Universitetet i Nordland/Høgskolen i Nesna
- Diakonhjemmet høgskole + Misjonshøgskolen + Haraldsplass diakonale høgskole + Høgskolen Betanien

Flere av institusjonene som slås sammen med andre institusjoner, har en kvalitet og styrke som innebærer at de ville kunne fortsatt som selvstendige institusjoner. Disse institusjonene vil bidra til å heve kvaliteten på de institusjonene de slås sammen med, eller ser selv at de kan styrkes ytterligere gjennom sammenslåing med andre.

Sammenslåingsinitiativene som fortsatt utredes er basert på innspill fra institusjonene. Resultatet av initiativene er fortsatt åpent. De fleste av de statlige institusjonene som står her, anses i utgangspunktet å være faglig sterke, men det ligger til rette for sterke faglige synergier ved sammenslåing.

### **Videre prosesser med universiteter og høyskoler**

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

Basert på kvalitetskriteriene som er omtalt over, vil departementet fortsette dialogen med institusjoner som ikke er tilstrekkelig solide til å forbli selvstendige institusjoner. Departementet ser særlige utfordringer i høyskolestrukturen på Vestlandet og vil arbeide for å finne hensiktsmessige løsninger som kan gi sterkere institusjoner i regionen. Departementet vil fremover også ha kontakt med andre institusjoner for å avklare deres plass i den framtidige universitets- og høyskolesektoren.

### **Forholdet til instituttsektoren**

Stortingsmeldingen handler først og fremst om universitets- og høyskolesektoren, men strukturelle endringer der kan indirekte berøre instituttene.

Det er nylig innført tiltak som forventes å virke strukturerende og kvalitetshevende i instituttsektoren, slik som nye retningslinjer for basisfinansiering og systematisk evaluering av instituttgrupper. For å komplettere disse tiltakene vil regjeringen vurdere å innføre en ny ordning i Forskningsrådet som skal bidra til sammenslåinger og tettere samarbeid mellom institutter og universiteter og høyskoler. Ordningen skal også gjelde mellom institutter. På denne måten vil regjeringen støtte strukturelle endringer i instituttsektoren der de kan gi kvalitetsgevinst og initiativene er forankret hos instituttene selv. I tillegg ønsker regjeringen bedre utnytting av veiledningskapasitet og –kompetanse i instituttene, og vurderer å styrke antall rekrutteringsårsverk der.

### **Endrete krav til opprettelse av studieprogrammer på master- og doktorgradsnivå**

Kvaliteten på master- og doktorgradsutdanningene avhenger av at utdanningene har base i solide fagmiljøer med aktiv forsknings- og utviklingsproduksjon og en bredde i kompetansen, samt at de har tilstrekkelig antall faglig ansatte og studenter. Etablering av høyere

gradsutdanning må springe ut av fagmiljøer som allerede er faglig sterke, slik at studentene får utdanning av høy kvalitet.

Regjeringen vil sette i gang en prosess for å skjerpe kravene for opprettelse av master- og doktorgradsprogrammer. Arbeidet vil skje i samråd med NOKUT og Norges forskningsråd. Master- og doktorgradsprogrammer må ha større bredde og forankres i vesentlig sterkere fagmiljøer enn det som har vært godkjent på grunnlag av dagens regler. Allerede eksisterende programmer skal i løpet av en overgangsperiode reakkrediteres i henhold til de nye kravene.

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

### **Endrete krav for akkreditering som vitenskapelig høyskole og universitet**

I dag er de statlige institusjonene kategorisert som høyskoler, vitenskapelige høyskoler og universiteter. Institusjonskategoriene innebærer ulike faglige fullmakter til å opprette og nedlegge fag på bachelor-, master- og doktorgradsnivå. Ulike faglige fullmakter er det eneste formelle skillet mellom de ulike institusjonskategoriene.

Muligheten for å søke om endret institusjonskategori, basert på faglige resultater, bidrar til utvikling og fornyelse i universitets- og høyskolesektoren, og regjeringen vil derfor fortsette med ordningen.

Regjeringen vil imidlertid skjerpe kravene for å kunne bli vitenskapelig høyskole og universitet:

- institusjonene må dokumentere at de har minst 15 studenter per doktorgradsprogram over tid
- institusjonene som vil bli universitet må dokumentere at minst to av doktorgradsprogrammene ved institusjonen har en gjennomsnittlig uteksaminering av fem kandidater per år over en treårsperiode
- institusjonene som vil bli vitenskapelig høyskole må dokumentere at doktorgradsprogrammet de tilbyr har en gjennomsnittlig uteksaminering av fem kandidater per år over en treårsperiode

Vilkåret om at institusjonene må kunne tilby doktorgradsutdanning i fire fag alene for å bli universitet, videreføres, men universitetsakkreditering avhenger av at de fire doktorgradsutdanningene dekker institusjonens hovedområder og ikke kun omfatter mindre deler av institusjonens faglige virksomheter. For å søke akkreditering som vitenskapelig høyskole må høyskolen dokumentere at doktorgradsprogrammet er godt dekkende for institusjonens faglige profil. Det betyr at doktorgradsutdanningen skal reflektere institusjonens faglige hovedområde.

Med de store prosessene for økt kvalitet i høyere utdanning og forskning som regjeringen har satt i gang, er det et langsiktig mål at alle universiteter og høyskoler skal være så faglig sterke at de kan ha alle faglige fullmakter.

## **Fortsatt prosesser for samarbeid, arbeidsdeling og konsentrasjon**

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

## **Styring, ledelse og administrasjon**

Styrene må ha kompetanse som gjør dem best mulig i stand til å utvikle virksomheten i en omorganisert universitets- og høyskolesektor.

Regjeringen mener at ekstern styreleder og ansatt rektor best legger til rette for rekruttering av den best kvalifiserte ledelsen, og vil gå inn for at dette bør være hovedmodellen. Imidlertid bør institusjoner som i dag har valgt rektor som styrets leder, kunne velge å beholde slik styringsmodell dersom et flertall av styrets medlemmer ønsker dette.

Det er viktig at styremedlemmer tilfører styrearbeidet erfaringer og kompetanse i tråd med institusjonenes profil og utviklingsmuligheter, herunder lokale og regionale behov på tvers av fylkesgrenser. For at styrets samlede kompetansebehov best kan vurderes ved oppnevningen av eksterne medlemmer, går regjeringen inn for å endre universitets- og høyskoleloven slik at Kunnskapsdepartementet skal oppnevne alle de eksterne styremedlemmene med numeriske varamedlemmer. Dette gjelder ikke for Samisk høgskole, der Sametinget fortsatt skal oppnevne to medlemmer.

## **Stortingsmeldingens kontekst**

Regjeringen gjennomfører en stor satsing på kunnskap for å styrke norsk konkurransekraft og bygge landet for fremtiden. Tiltakene i stortingsmeldingen må ses i sammenheng med regjeringens øvrige prosesser for økt kvalitet i høyere utdanning og forskning:

- Langtidsplanen for forskning og høyere utdanning 2015-2024
- Strategi for forsknings- og innovasjonssamarbeid med EU
- Lærerløftet – på lag for kunnskapsskolen
- Satsing på utvikling av verdensledende fagmiljø
- Endring av finansieringssystemet for universiteter og høyskoler
- Stortingsmelding om kvalitet i høyere utdanning