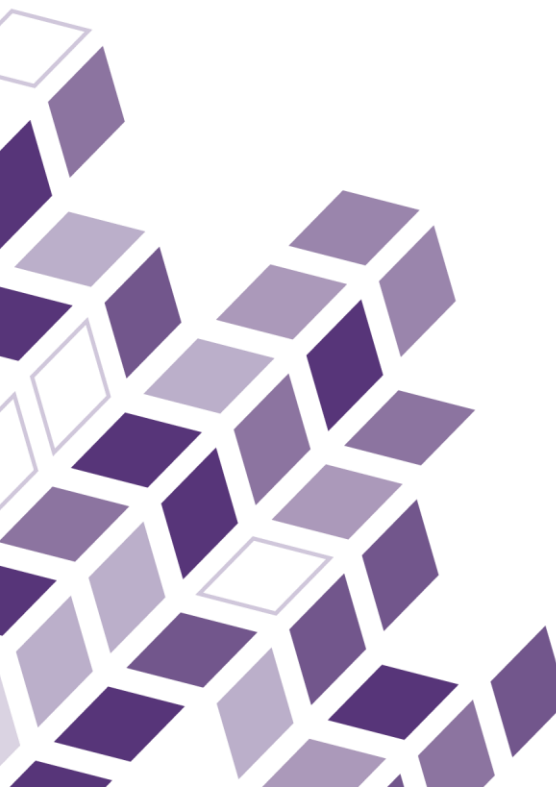


NOKUTs utredninger og analyser

Institusjonell dynamikk i høyere utdanning og fagskolesektoren

Juni 2013



Rapporttittel:	Institusjonell dynamikk i høyere utdanning og fagskolesektoren
Forfatter(e):	Pål Bakken
Dato:	16.06.2013
Rapportnr:	2013-4
ISSN-nr:	ISSN 1892-1604

Forord

Det er 10 år siden Kvalitetsreformen ble innført. Samtidig kom fagskoleloven, som regulerer de ulike fagskoletilbudene som én sektor. Med dette fikk vi to tydelige utdanningsretninger etter videregående: Mer teoretisk rettede utdanninger ved universiteter og høyskoler og et praktisk alternativ ved fagskolene. Intensjonen var å få til to likeverdige løp for å dekke samfunnets samlede kompetansebehov.

Den foreliggende rapporten beskriver endringer i institusjonslandskapet – i form av fusjoner, utvikling av studietilbud på et stadig høyere gradsnivå og opprykk i institusjonshierarkiet – siden 2003. Rapporten tar også for seg drivkrefter og motiver bak denne utviklingen.

Rapporten baserer seg på innsamlede fakta og observasjoner NOKUT har gjort gjennom sin virksomhet. Hensikten med rapporten er å kartlegge endringene i institusjonslandskapet, og indikere hva endringene har betydd for institusjonenes og sektorens diversitet. Avslutningsvis stiller vi spørsmål om samfunnet får dekket sitt behov for kompetanse med den utviklingen som observeres.

Oslo, 14. juni 2013



Terje Mørland
Direktør

Sammendrag

Den norske tertiærutdanningssektoren (fagskolesektoren og høyere utdanning) har vært preget av dynamisk utvikling de seneste årene. Satt på spissen kan man hevde at sektoren preges av at fagskoler vil bli høyskoler og at høyskoler vil bli universiteter. Utviklingstrekkene er i stor grad effekter av ti år gamle endringer i rammevilkårene. Kvalitetsreformen i 2003 ga institusjonene mer handlingsrom og muligheter til blant annet å oppnå ny formell status. Med Kvalitetsreformen kom også en ny mekanisme for at nye tilbydere kan få rett til å tilby høyere utdanning gjennom å få studietilbud akkreditert av NOKUT. Omtrent samtidig med Kvalitetsreformen ble fagskolesektoren regulert gjennom lov om fagskoleutdanning.

Institusjonslandskapet i endring

Siden 2003 er antall universiteter i Norge fordoblet, og det er blitt flere vitenskapelige høyskoler. Flere høyskoler har ambisjoner om universitetsstatus, og dette ønsket ligger bak mange av fusjonene og fusjonsplanene i sektoren. Det har også vært en relativt sterk vekst i antall nye tilbydere, ved at institusjoner som tidligere ikke kunne tilby høyere utdanning nå gjør det. De nye aktørene er som regel vesentlig mindre enn etablerte tilbydere. Veksten i tilbud av nye mastergradsutdanninger og doktorgradsutdanninger har vært sterk. Ved statlige høyskoler har NOKUT akkreditert noe over 100 mastergradsutdanninger og nesten 30 doktorgradsutdanninger. I 1995 hadde ti institusjoner rett til å tildele doktorgrad. I 2012 hadde 28 institusjoner denne retten, deriblant ti statlige høyskoler og fire tidligere statlige høyskoler. Alle bevegelsene i landskapet går oppover, både i den forstand at det utvikles stadig flere studier på et høyere gradsnivå og at mange institusjoner rykker oppover i hierarkiet.

Høyere utdanning i tall

Det er om lag 240 000 studenter innen norsk høyere utdanning, fordelt på 75 institusjoner. Om lag halvparten av disse har færre enn 1000 studenter, og en fjerdedel har færre enn 200 studenter. Det finnes åtte universiteter, ni vitenskapelige høyskoler, 36 akkrediterte høyskoler og 22 ikke-akkrediterte høyskoler.

Fagskoleutdanning i tall

Det er i dag 16 000 fagskolestudentene spredt på 115 fagskoler. Nesten halvparten av fagskolene har færre enn 50 studenter. Noen av fagskolene har, i tillegg til sine utdanninger på fagskolenivå, utviklet tilbud innen høyere utdanning, noe som kan sies å representere en institusjonell drift og en bevegelse i retning av et mindre klart skille mellom fagskole- og høyere utdanningssektoren.

Drivkrefter bak bevegelsene

Myndighetene har ønsket større enheter, og har stimulert samarbeidsprosjekter gjennom fordeling av midler. Fusjonering har imidlertid i overveiende grad vært frivillig for institusjonene. Fusjonering gjør det ofte enklere å klatre i institusjonshierarkiet enn ved isolert oppbygging av egen institusjon, og fusjon er av mange sett på som et verktøy for å oppnå høyere status. Institusjonenes begrunnelse for å ønske en høyere status er i mange tilfeller en tro på at en høyere status vil gjøre det enklere å utvikle og styrke forsknings- og utdanningsaktivitetene. Institusjonene bruker også enkelte mer spesifikke argumenter, som å øke evnen til å tiltrekke seg ekstern finansiering og øke rekruttering av studenter. Blant andre viktige årsaker er at institusjoner har mer utvidete fullmakter til selv å opprette nye studieprogrammer – uten å måtte søke NOKUT – jo høyere i institusjonshierarkiet de er plassert.

En del fagskoler har utviklet studietilbud innen høyere utdanning. Motivene kan være å trekke til seg flere studenter, noe som anses å være enklere om deres studenter kan få muligheten til innpassing av oppnådde studiepoeng i høyere utdanning. Fagskoler kan ikke tilby utdanning som er lenger enn to år, noe som trolig anses som en begrensning blant en del av dem.

Dynamikk og mangfold

Endringene har påvirket diversiteten, ved at noen av de eksisterende høyskolene og høyskolene som har oppnådd universitetsstatus har blitt mer like de eldste universitetene. Denne utviklingen går imidlertid sakte. De nye universitetene har mange store profesjonsutdanninger på bachelornivå i sin portefølje, og fortsatt er en svært liten andel av høyskolestudentene tilknyttet mastergradsprogrammer. Mangfoldet i studietilbud på den enkelte institusjon har økt, mens institusjonene på mange måter har blitt mer like hverandre. Utviklingen går altså mot økt diversitet innad på den enkelte institusjon, og redusert diversitet mellom institusjonene.

Andre mulige effekter av bevegelsene

Både institusjoner, fagporteføljen og studentene selv har en drift «oppover» i systemet, som følge av at høyere gradsnivå og høyere institusjonsstatus oppleves å ha et konkurransefortrinn, enten det er i institusjonenes forhold til hverandre eller studentenes muligheter i arbeidsmarkedet. Denne dynamikken har både positive og negative sider. På den positive siden gir det faglig utvikling, med sterkere fagmiljø, større bredde i programtilbudene og potensielt bedre utdanning og FoU-arbeid. Samtidig kan denne institusjonelle driften gå utover grunnutdanningene og gi en overetablering av små og sårbare fagmiljø. Det er også mulig å se for seg at fagskoleutdanning, som skal være kort og yrkesrettet, blir mer akademisk og gir mindre teoretisk anlagte personer færre muligheter til praktisk rettet yrkesutdanning.

Fremtidens institusjonslandskap

Stjernø-utvalget foreslo i 2008 at fremtidens utdanningslandskap skulle bestå av 8-10 store fler-campusuniversiteter spredt rundt omkring i Norge. Utvalgets forslag stemmer overens med utviklingen vi ser i dag, selv om det i overskuelig fremtid neppe vil bli en så dramatisk fusjonsbølge. Men det er sannsynlig at flere høyskoler vil inngå som en del av et større universitet i fremtiden.

Avhengig av politiske prioriteringer kan man se for seg flere justeringer av dagens system. En lukking av systemet, der det ikke gis mulighet til endring av institusjonskategori, vil sannsynligvis legge enda sterkere press på fusjoner med eksisterende universiteter. En annen ytterlighet er å slippe fri institusjonsbetegnelsene og la alle kalle seg universitet. En slik endring kan, men må ikke nødvendigvis, innebære endringer i institusjonens rettigheter til opprettelse av nye fag. En siste mulighet er å justere dagens modell ved f.eks. å gjøre det mer krevende å bli universitet.

Innhold

1	Innledning	1
2	Reformer og institusjonslandskapet	2
3	Det formelle grunnlaget for ny institusjonsstatus	4
4	Institusjonell dynamikk i andre land	6
5	Fagskolesektoren	8
6	Utviklingen fra 2003: oversikt over bevegelsene	10
6.1	Akkrediteringer av studietilbud	10
6.2	Akkreditering av institusjoner	11
6.3	Bevegelsene i institusjonslandskapet.....	12
6.4	Fusjoner	15
6.5	Institusjonenes størrelse.....	18
7	Drivkrefter bak dynamikken	19
8	Dynamikk og diversitet	21
9	Institusjonenes argumenter for opprykk	22
10	Ble argumentene for opprykk realisert?	25
10.1	Rekruttering av studenter og faglige tilsatte.....	26
10.2	Ekstern forskningsfinansiering	27
10.3	Oppsummering	29
11	Effekter av akkrediteringsregimet og dynamikken	29
11.1	Landskapsendringene	29
11.2	Diversiteten mellom og innen institusjonene	30
11.3	Fagmiljøenes formelle akademiske kompetanse	32
11.4	Svekket rekruttering ved små institusjoner?.....	33
11.5	Små og sårbare fagmiljøer?	35
11.6	Sultefôres resten av organisasjonen og grunnutdanningene?	35
11.7	Oppsummering	36
12	Dynamikk i de kommende årene	37
13	Refleksjoner	39
	Litteraturliste	43
	Vedlegg 1: NOKUT-akkrediterte institusjoner	46
	Vedlegg 2: Ikke-akkreditert høyskoler med studietilbud innen høyere utdanning	47

1 Innledning

Bakgrunn

I tiden etter Kvalitetsreformen og NOKUTs opprettelse i 2003, har det norske institusjonslandskapet innen høyere utdanning og fagskoleutdanning forandret seg. Antall universiteter er fordoblet, det er blitt flere vitenskapelige høyskoler og akkrediterte private høyskoler, mens det er blitt færre statlige høyskoler. Endringene skyldes primært at eksisterende institusjoner har rykket oppover i institusjonshierarkiet, og i noen tilfeller sammenslåinger.

Institusjoner som ønsker å skifte institusjonskategori må søke NOKUT, og hittil er 16 institusjoner akkreditert. NOKUT har også akkreditert studietilbud på institusjoner som ikke er akkrediterte som høyere utdanningsinstitusjoner. Dette har medført en vekst i antall tilbydere av høyere utdanning. Fusjoner i sektoren har også bidratt til å forme institusjonslandskapet gjennom færre og større enheter.

Vi har altså en situasjon med institusjonelle opprykk, både ved at eksisterende institusjoner innen høyere utdanning oppnår en ny og høyere status, og ved at nye tilbydere av høyere utdanning er kommet til. De mange fusjonene og fusjonsplanene er en del av dette bildet. Fusjon brukes av mange institusjoner som et verktøy for å oppnå høyere institusjonell status.

Formål

Formålet med rapporten er å beskrive endringene i institusjonslandskapet, og i noen grad påvise hva disse endringene betyr for institusjonenes profiler og sektorens diversitet. Blir institusjonene mer og mer homogene? Hva skjer med mangfoldet i studietilbudet ved de enkelte institusjonene?

Rapporten beskriver bakgrunnen for dagens akkrediteringssystem, institusjonenes bevegelser i landskapet og drivkreftene bak disse bevegelsene. Institusjonenes motiver og argumenter for å søke om endret institusjonsstatus gjøres også rede for. Det belyses også om institusjonenes argumenter, som for eksempel at universitetsstatus vil gi bedret eksternt finansiering, faktisk realiseres. Videre belyses noen av effektene som akkrediteringssystemet og endringene i institusjonslandskapet har hatt på sektoren og på institusjonene, og mulige konsekvenser det kan få fremover.

Metode og datagrunnlag

Metoden som benyttes er primært dokumentstudier. Blant de mest sentrale dokumentene er offentlige utredninger (NOU), evalueringen av Kvalitetsreformen, diverse rapporter fra forskningsinstitutter, NOKUTs akkrediteringsrapporter og institusjonenes akkrediteringssøknader. Referanselista gir en fullstendig oversikt over datagrunnlaget. Informasjon om gjennomførte og fremtidige fusjoner og institusjonsopprykk er hentet fra medieoppslag, institusjonenes nettsider, planer, strategiske dokumenter etc. I tillegg er det brukt statistiske data fra DBH og i noen grad fra SO og NIFU.

Innenfor fagskolesektoren er det gjennomført langt færre analyser og utredninger enn innen høyere utdanning. Det er også et mye tynnere datagrunnlag tilgjengelig enn innenfor høyere utdanning. Denne mangelen på dokumentasjon påvirker muligheten til å si noe bastant om denne sektoren.

2 Reformen og institusjonslandskapet

Norge hadde inntil 1994 svært mange små institusjoner innen høyere utdanning, med stor spredning utover landet. Det var en utbredt oppfatning av at det var behov for å redusere antall høyskoler og samtidig få til en bedre samordning av utdanningstilbudene på regionalt nivå (Kyvik 1999). På denne bakgrunn ble Hernes-utvalget opprettet i 1987, og kom til å bli en viktig premissleverandør for den videre utviklingen. Utvalget pekte på behovet for klarere arbeidsdeling, større konsentrasjon og bedre samarbeid og hadde utviklet en visjon om at institusjonene skulle utgjøre et integrert system basert på samarbeid og arbeidsdeling - Norgesnett. Utvalget foreslo at mindre høyskoler skulle slås sammen til større enheter og samlokaliseres. Formålet var å bygge bredere undervisningsmiljøer og sterkere administrative enheter, samt oppnå økonomiske rasjonaliseringsgevinster. En annen viktig begrunnelse for fusjonene var departementets egen styringskapasitet: de mange og uensartete små enhetene medførte store kapasitetsproblemer i departementet. Samtidig la de generelle forvaltningsreformene opp til en større grad av mål- og resultatstyring av underliggende etater. Dette ville i sin tur kreve en større og mer kompetent administrasjon enn den enkelte høyskole hadde (Kyvik 1999).

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet fulgte opp Hernes-utvalgets forslag om fusjoner i stortingsmelding nr. 40 (1990-91). Meldingen ble lagt fram av Gudmund Hernes, som i mellomtiden hadde blitt statsråd. Høgskolereformen var en prosess som innebar statlig bestemte sammenslåinger til større enheter i 1994. Målet med reformen var at høyskolene skulle drives mer effektivt. I denne reformen ble 98 regionale statlige høyskoler slått sammen til 26 større høyskoler. I tillegg ble en rekke kunstfagutdanninger samlet i to kunsthøyskoler, en i Bergen og en i Oslo. Samlokalisering skjedde i mindre grad, og da nesten utelukkende i tilfeller der de sammenslåtte enhetene allerede var lokalisert i samme by. Den geografiske strukturen ble derfor i liten grad berørt av reformen.

På slutten av 1990-tallet åpnet kirke-, utdannings- og forskningsminister Jon Lilletun for at også høyskolene skulle kunne tildele doktorgrader. Det ble innført en ordning der høyskoler kunne få rett til å gi doktorgrad gjennom å vise at de holdt tilstrekkelig faglig nivå. Det nyetablerte Norgesnetttrådet fikk i oppgave å vurdere søknadene. Høgskolen i Stavanger fikk i 1999, som første statlige høyskole, rett til å tildele doktorgrad i et bestemt fagområde. Høgskolens mulighet til å tilby doktorgradsutdanning ble senere et vilkår for å kunne søke om status som universitet eller vitenskapelig høyskole. Rett til å tildele doktorgrad kan dermed sees som et steg i retning av senere endringer i institusjonslandskapet.

Kvalitetsreformen ble iverksatt i 2003. Reformen er beskrevet i stortingsmelding nr. 27 (2000-2001), som i stor grad baserte seg på forslag fra Mjøs-utvalget i NOU 2000:14. Mjøs-utvalget argumenterte med at en åpning for institusjonelle opprykk ville gjøre at kartet samsvarte bedre med virkeligheten. Med dette mente utvalget at enkelte av høyskolene allerede hadde rett til å tildele doktorgrader, og hadde etablert fagmiljøer som drev forskning på høyde med fagmiljøer ved universitetene. En endring av institusjonsbetegnelse kunne ses på som en del av institusjonenes utviklingsmuligheter, og en bekreftelse fra samfunnets side av en de facto utvikling av institusjonene.

Blant Kvalitetsreformens sentrale elementer var ny gradsstruktur, nytt finansieringssystem, og et nytt akkrediteringssystem, som blant annet innebar at høyskoler med rett til å tildele doktorgrader kunne søke om endret benevnelse til universitet eller vitenskapelig høyskole. I stortingsbehandlingen ble det bestemt å opprette et system for kvalitetssikring og akkrediteringer og et faglig uavhengig akkrediteringsorgan (NOKUT). Ryssdal-utvalget (NOU 2003:25) tok utviklingen et steg videre med

forslag om ny felles lov for private og statlige institusjoner. Likestillingen av private og statlige institusjoner ble gjennomført i den nye loven om universiteter og høyskoler i 2005. I årene etter innføringen av Kvalitetsreformen og den nye loven, ble flere institusjoner – også private – akkreditert av NOKUT, og oppnådde ny institusjonsstatus.

I stortingsmelding nr. 27 (2000-2001) er det ikke gitt spesifikke begrunnelser for intensjoner bak akkrediteringssystemet. Imidlertid kan det hevdes at de generelle intensjonene bak Kvalitetsreformen (bedre utdanning og forskning) lå bak opprettelsen av det nye akkrediteringssystemet. Noe mer konkrete begrunnelser, som ønsket om å gi institusjonene mer frihet og fleksibilitet og ønsket om mangfold i sektoren spilte trolig også inn på utformingen av akkrediteringssystemet.

Kvalitetsreformen innebar økt institusjonell autonomi. Et hovedformål med de endringene i ledelses- og styringsstrukturer som ble foreslått, var å gi institusjonene frihet og forutsetninger for å handle strategisk (Bleiklie, Ringkjøb og Østergren 2006, s. 9). Denne friheten kunne blant annet brukes til å opprette nye studietilbud, noe som ble gjort både for å tiltrekke seg flere studenter og for å kunne tilby studier på et høyere gradsnivå. Et annet element i reformen var innføringen av et resultatbasert finansieringssystem, der «studentproduksjon» ga økonomisk uttelling. Dette kan også ha medført et større fokus på å tiltrekke seg studenter, som blant annet ble gjort ved å opprette nye studietilbud, noe som medførte en ekspansjon i antall studietilbud. Det økte studietilbudet førte til større konkurranse mellom institusjonene om søkerne. Den økte autonomien og konkurransen, sammen med de nye mulighetene for opprykk, ga institusjonene insentiver til å søke om endret institusjonsstatus. Dette både for å stå friere til å opprette nye studietilbud og for å bruke ny status til å tiltrekke seg flere studenter og forskningsmidler.

Stjernø-utvalget ble nedsatt i 2006, og avga sin innstilling i 2008 (NOU 2008:3). Utvalgets mandat var blant annet å vurdere fremtidig struktur i høyere utdanning. Videre skulle utvalget vurdere om gjeldende kategorier, standarder og kriterier for institusjonsakkreditering var hensiktsmessige for de overordnede målene for utdannings- og forskningspolitikken. Utvalgets forslag tok utgangspunkt i at norsk høyere utdanning har en fragmentert struktur med mange små institusjoner og fagmiljøer. Utvalget mente at den sterke sammenkoblingen mellom etablering av doktorgradsutdanninger og akkreditering som universitet skaper en uheldig fragmentering av det nasjonale systemet for forskerutdanning, med mange små fagmiljøer som resultat. For å møte disse utfordringene og skape større og mer robuste enheter foreslo utvalget at institusjonsstrukturen i høyere utdanning skulle endres gjennom statlig bestemte sammenslåinger, mer presist ved å opprette 8-10 flercampus-universiteter med tyngdepunkt i ulike deler av landet.

Forslaget om sammenslåing og nedlegging ble møtt med motstand fra flere utdanningsinstitusjoner, politikere og andre aktører.¹ I stortingsmelding nr. 30 (2008-2009), delte regjeringen Stjernø-utvalgets syn på behovet for klarere arbeidsdeling og mer forpliktende samarbeid i sektoren. Imidlertid mente regjeringen at samarbeidet skulle utvikles med frivillige prosesser. Stortingsmeldingen viste til at frivillige prosesser allerede hadde medført faglig samarbeid, og eksemplifiserte dette med blant annet at høyskolen og universitetet i Tromsø hadde fusjonert, og med prosesser som Innlandsuniversitetet, Oslofjordalliansen og samarbeidet mellom fire av institusjonene på Vestlandet.

Dermed fikk ikke Stjernø-utvalget gjennomslag for forslagene om statlig bestemte sammenslåinger av institusjoner, men det ser likevel ut til at det etableres regionale samarbeid og sammenslutninger, da

¹ Se referanser på http://no.wikipedia.org/wiki/NOU_2008:3_Stjern%C3%B8utvalget

basert på frivillighet. Her spiller også regjeringens øremerking av midler (fra 2010) for å stimulere til økt samarbeid, arbeidsdeling og konsentrasjon i universitets- og høyskolesektoren (SAK) inn. Hensikten med SAK var å styrke det frivillige samarbeidet og arbeidsdelingen mellom institusjonene. Størstedelen av SAK-midlene er blitt delt ut til samarbeidsprosjekt mellom institusjoner som har som mål å fusjonere. SAK-midlene kan dermed ses på som et statlig initiativ for å endre institusjonslandskapet gjennom frivillighet.

De siste årene har en del internasjonale endringsprosesser og reformer påvirket høyere utdanning i mange land. Sentralt i utviklingen er Bologna-prosessen og etableringen av European Higher Education Area (EHEA), som bidrar til å harmonisere de nasjonale utdanningssystemene i Europa. Elementer i Bologna-prosessen, som innføringen av nasjonale akkrediteringssystem, bachelor- og mastergrader og ECTS-systemet, ble innført i Norge i forbindelse med Kvalitetsreformen. Reformen bidro til større grad av likhet mellom institusjonene, blant annet ved at de fireårige cand.mag.-studiene (typisk gitt ved universiteter) ble omgjort til treårige bachelorgradsstudier, og dermed ble mer like de treårige profesjonsutdanningene (typisk gitt ved høyskolene). Senere er innføringen av kvalifikasjonsrammeverket i de europeiske landene i ferd med å bli enda et internasjonalt tiltak som påvirker norsk utdanning.

Fagskolesektoren ble regulert gjennom lov om fagskoleutdanning som kom i 2003.² For øvrig har fagskolesektoren i liten grad vært berørt av de nevnte reformene. Alle institusjoner, også fagskoler, kan søke om å få akkreditert studietilbud som høyere utdanning, og fagskoler kan søke om å bli akkreditert som høyskole. Fagskolesektoren er også i endring, NOKUT har akkreditert enkelte studietilbud ved fagskoler som høyere utdanning, og det har vært en del fusjoner i fagskolesektoren.

3 Det formelle grunnlaget for ny institusjonsstatus

Det nye akkrediteringssystemet var en vesentlig del av Kvalitetsreformen. Systemet gir blant annet høyskoler mulighet til å søke om status som universitet. En viktig del av systemet var opprettelsen av akkrediteringsorganet NOKUT. NOKUTs formål er å sikre og fremme kvalitet i høyere utdanning og fagskoleutdanning, blant annet gjennom å føre tilsyn med og stimulere til utvikling av kvaliteten i utdanningen ved norske universiteter, høyskoler og fagskoler. NOKUT forvalter ordningen med mulighetene for opprykk til ny institusjonskategori og akkreditering³ av nye studier.

Universitets- og høyskoleloven⁴ er grunnlaget for NOKUTs virksomhet innen høyere utdanning, og for at institusjonene innen høyere utdanning kan søke om akkreditering av studietilbud og om å bli akkreditert i en ny institusjonskategori. Loven bestemmer på hvilket gradsnivå institusjoner i ulike kategorier kan tilby utdanning. Kunnskapsdepartementets forskrift⁵ utdypes loven, og gir standarder for akkreditering av institusjoner. Både lov og forskrift er felles for alle institusjoner innen høyere utdanning, private og statlige institusjoner er dermed likestilt i loven.

² <http://www.lovdato.no/all/nl-20030620-056.html>

³ Akkreditering er den betegnelsen NOKUT bruker ved godkjenning av institusjoner og studietilbud (studieprogrammer) innen høyere utdanning. På fagskoleområdet benyttes begrepet godkjenning.

⁴ [LOV 2005-04-01 nr 15: Lov om universiteter og høyskoler \(universitets- og høyskoleloven\).](#)

⁵ [Forskrift om kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i høyere utdanning og fagskoleutdanning.](#)

Kunnskapsdepartementets forskrift ble revidert den 15. mars 2011. Revisjonen innebar blant annet en skjerping av kravene til akkreditering av doktorgradsstudier.⁶ Endringene har trolig gjort det mer krevende for institusjonene å oppnå ny status, siden akkreditering av doktorgradsstudier er en forutsetning for å bli akkreditert som universitet eller vitenskapelig høyskole.

Departementet har fastsatt kvalitetsstandarder for alle institusjonskategorier. Standardene dekker ulike aspekter ved virksomheten slik som forskning, utdanning, internasjonalt samarbeid, organisering og infrastruktur. Standardene representerer faglige minimumskrav for at en institusjon skal kunne etablere seg på et gitt institusjonsnivå. Skillet mellom institusjonstypene går særlig på volum og kvalitet på forskning og faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid, samt antall studietilbud på master- og doktorgradnivå. Departementets forskrift angir blant annet følgende krav:

- For å bli akkreditert som høyskole, må institusjonen minst ha ett akkreditert bachelorgradstudium.
- For å bli akkreditert som vitenskapelig høyskole, må institusjonen minst ha ett akkreditert mastergradstudium og ett doktorgradstudium.
- For å bli akkreditert som universitet, må institusjonen minst ha fem mastergradsstudier og rett til å tildele doktorgrad alene på minst fire fagområder.

NOKUTs «Studietilsynsforskriften»⁷ utdyper standardene som er satt i departementets forskrift. I forbindelse med institusjonsakkreditering angir forskriften krav til blant annet vitenskapelig produksjon og fagmiljøenes størrelse og kompetanseprofil.

Alle institusjoner kan søke NOKUT om å bli akkreditert i en ny institusjonskategori. NOKUT opererer med kategoriene høyskole, vitenskapelig høyskole, universitet og høyskole med akkrediterte studietilbud⁸. Institusjoner med ulik status har ulike fullmakter til å opprette nye studietilbud uten å måtte søke NOKUT. Dette er en viktig årsak til at institusjonene søker om institusjonsakkreditering.

Institusjonene må ha fått godkjent søknader om akkreditering av et visst antall studier på et visst gradsnivå, før de kan søke om akkreditering i en ny og høyere institusjonskategori. Dersom NOKUT akkrediterer institusjonen, kan den søke Kunnskapsdepartementet om endret institusjonsstatus. Departementet kan ikke overprøve NOKUTs faglige vurdering. Det er likevel ikke gitt at institusjonen vil få endret status. Departementet kan foreta en samlet vurdering hvor blant annet institusjonens finansielle situasjon og faglige og strategiske planer vil inngå. Departementet kan i tillegg se søknaden i sammenheng med studietilbudet ved andre institusjoner og den samlede institusjonsstrukturen. Så langt har alle NOKUTs institusjonsakkrediteringer ført til endret institusjonsstatus.

De ulike institusjonskategoriene har ulike fullmakter til å opprette nye studietilbud uten å måtte søke NOKUT om akkreditering:

- Universiteter har fullmakt til å opprette utdanningstilbud på alle nivå uten å søke NOKUT.
- Akkrediterte høyskoler og vitenskapelige høyskoler må søke om å få opprette master- og doktorgradstilbud på områder der de ikke har akkrediterte doktorgradsstudier. De har samme fullmakter som universiteter på fagområder de har rett til å tildele doktorgrad.

⁶ De nye kravene er blant annet at et nytt doktorgradstudium skal ha et fagmiljø med minst 8 årsverk med førstestillingskompetanse og minst 4 med professorkompetanse. Institusjonen må også kunne dokumentere at den har kapasitet og rekrutteringspotensial til å knytte minst 15 doktorgradsstudenter til studiet i løpet av fem år etter oppstart.

⁷ http://www.lovdata.no/cgi-wift/ldles?doc=/sf/sf/sf-20130228-0237.html_tilsynsforskriften.

⁸ Dette er institusjoner som har fått akkreditert studietilbud innen høyere utdanning uten at institusjonene selv er akkrediterte.

- Høyskoler uten institusjonsakkreditering må søke NOKUT om å opprette alle nye utdanningstilbud.

Fagskolesektoren reguleres av lov om fagskoleutdanning, og Kunnskapsdepartementets og NOKUTs forskrifter. I fagskolesektoren er det ikke ulike kategorier av institusjoner. Imidlertid kan en institusjon med utdanningstilbud på fagskolenivå utvikle studietilbud innen høyere utdanning, og søke NOKUT om å få de akkreditert som høyere utdanning. Lykkes dette, vil institusjonen plasseres i to kategorier: fagskoler og høyskoler med akkrediterte studietilbud (høyskoler uten institusjonsakkreditering). En institusjon kan altså ha studietilbud på både fagskolenivå og innenfor høyere utdanning. Mer om fagskolesektoren i kapittel 5.

4 Institusjonell dynamikk i andre land

Økning, både i antall høyere utdanningsinstitusjoner og antall personer som tar høyere utdanning kan ses på som en del av en internasjonal utviklingsprosess. I mange andre land kan man observere omtrent samme utvikling som den i Norge, med en drift i retning av universitetsstatus, fusjoner og omdannelse av institusjoner til universiteter. Dynamikken i andre land er imidlertid ulik den norske, blant annet fordi det norske systemet med muligheter for opprykk etter fastsatte kriterier ikke praktiseres i andre europeiske land.

Det er flere måter å organisere utdanningssystemet på, disse kan kategoriseres i tre hovedmodeller (Kyvik og Stensaker 2011):

- binære systemer, med klare skiller mellom høyskole- og universitetssektoren
- enhetlige systemer, der (nesten) all høyere utdanning er organisert ved universiteter
- hierarkiske systemer, med et mangfold av ulike institusjonstyper med en klar rangordning.

Norge og flere andre land har et såkalt binært system med to «sektorer» (høyskoler og universiteter) innenfor samme lovgivning og gradsstruktur, men med ulik vekt på undervisning og forskning og med studietilbud på ulike gradsnivå. Skillet mellom de to sektorene er uklare, og har variert over tid. I de fleste land med et binært system pågår nå en utvikling i retning av at profesjonsutdanninger blir mer universitetslike og ved at forskningsvirksomhet har fått større betydning blant personalet (Kyvik og Stensaker 2011). Norges binære system er fleksibelt – i motsetning til mange andre binære system – i den forstand at studenter fritt kan krysse sektorgrensene å ta med seg oppnådde studiepoeng og ved at også høyskoler kan tilby doktorgradsutdanning og kan oppnå universitetsstatus.

Sverige har ikke et system for institusjonsakkreditering slik som vi kjenner det fra Norge, men det har eksistert muligheter for høyskoler å bli universitet gjennom politiske prosesser. Siden 1997 har fire svenske høyskoler blitt universitet. Det har også forekommet fusjoner og det eksisterer fusjonsplaner blant flere institusjoner.⁹ Dagens Reinfeldt-regjering (fra og med 2006) har ikke gitt noen høyskoler universitetsstatus og uttalte i 2009 at dette heller ikke er aktuelt.¹⁰ Det ser altså ut til at myndighetene i Sverige ikke ønsker at flere høyskoler kan bli universitet.

⁹ <http://www.studentliv.se/plugga/f%C3%A4rre-men-st%C3%B6rre-1%C3%A4ros%C3%A4ten-4945>
<http://www.lararnasnyheter.se/hogskolan/2011/11/28/lasosaten-diskuterar-fusioner>

¹⁰ <http://www.regeringen.se/sb/d/11249/a/122417>

I Irland har Higher Education Authority (HEA) publisert en strategi for høyere utdanning (Hunt 2011). Sentralt i strategien er å redusere antall institusjoner, for å forbedre kvaliteten og kapasiteten. Det planlegges å innføre en ordning – som har paralleller til det norske akkrediteringssystemet – der en type institusjoner (Institutes of Technology) kan oppnå status som Technological University gjennom å kvalifisere seg i henhold til visse kriterier, som for eksempel krav til formell akademisk kompetanse blant de tilsatte.

Finland og Danmark har binære system, med et klart skille mellom universiteter og høyskoler. I Finland er det gjennomført flere fusjoner de siste årene, blant annet opprettelsen av Aalto-universitetet i 2010, der tre vitenskapelige høyskoler fusjonerte. De finske fusjonene har vært initiert av institusjonene selv og myndighetene har ønsket og støttet fusjonene. I Danmark ble det gjennomført statlig styrte fusjoner i 2007, og det finnes nå åtte store regionale universiteter og sju store profesjonshøyskoler. I disse landene er mulighetene for opprykk, lik den i Norge, ikke til stede. Dette fordi det ikke er mulig for en institusjon å få endret sin institusjonelle status ved å bli flyttet til en annen institusjonskategori.

Enhetlige systemer finner vi blant annet i Australia, Spania og Storbritannia. I Australia fikk alle utdanningsinstitusjonene benevnelsen «universitet» i 1988, i Storbritannia fikk alle høyskolene (polytechnics) rett til å bruke universitetsbetegnelsen i 1992. I Spania gis all høyere utdanning nå av universiteter. I disse landene er det altså et enhetlig utdanningssystem, der institusjonelle bevegelser (opprykk) ikke lenger er relevant.

USA har et mangfoldig og hierarkisk utdanningssystem, der institusjonenes plass i systemet er basert på en offisiell klassifisering (<http://classifications.carnegiefoundation.org/>). Klassifiseringen deler institusjonene inn i seks overordnede kategorier: «Doctorate-granting Universities, Master's Colleges and Universities, Baccalaureate Colleges, Associates Colleges, Special Focus Institutions and Tribal Colleges». Det er elementer av dynamikk i systemet, institusjonene kan utvikle seg og oppnå en ny klassifisering.

Fusjoner er en vesentlig del av dynamikken i mange land. Goedegebuure (2012) hevder at fusjonene i Danmark og Finland kan sees på som en tilpasning til en mer åpen og global konkurransesituasjon, med eksistensen av rankinger som en drivkraft bak fusjonene. Dette gjelder primært i *universitetssektoren*. Han nevner universitetsfusjoner i andre land som eksempler på posisjonering i et konkurransepreget marked (Tyskland, Estland, Storbritannia og Frankrike).

Imidlertid vil det ikke nødvendigvis forekomme store fusjonsbølger fremover i *høyskolesektoren*. Stensaker og Kyvik (2010, s 11) påpeker at det tidligere har vært storstilte fusjoner i denne sektoren i de fleste vesteuropeiske land, men at det ikke er noen fusjonsbølge innen høyskolesektoren internasjonalt i dag. Forfatterne påpeker imidlertid at det finnes planer eller ønsker om en ytterligere reduksjon i antallet høyskoler i noen land, og nevner Finland som et eksempel.

Det vil trolig komme mange flere fusjoner i universitetssektoren i Europa, initiert både av myndighetene og av institusjonene selv, med den forsterkede konkurransesituasjonen som en viktig bakgrunn. I høyskolesektoren vil det kanskje ikke komme like mange fusjoner, og hittil er det i stor grad myndighetene som har initiert fusjonene. I denne sektoren spiller ikke forekomsten av internasjonale rankinger (hittil) en like stor rolle som i universitetssektoren.

5 Fagskolesektoren

Fagskoleutdanninger er korte yrkesrettede utdanninger som bygger på videregående opplæring eller tilsvarende realkompetanse. Det stilles ikke krav til generell studiekompetanse ved opptak. Varigheten på fagskoleutdanninger skal være mellom et halvt og to studieår.

Lov om fagskoleutdanning¹¹ skal sikre «fagskoleutdanninger av høy kvalitet gjennom en offentlig godkjenningsordning», samt « bidra til at studenter ved fagskoleutdanninger får tilfredsstillende vilkår». NOKUT fikk ansvar for å godkjenne fagskoleutdanninger i 2004, og en godkjenning fra NOKUT er en forutsetning for å få studiestøtte fra Lånekassen. Fagskoleloven og departementets forskrift er grunnlaget for NOKUTs virksomhet innen fagskolesektoren. Fagskolene må i utgangspunktet søke NOKUT om godkjenning av alle utdanningstilbud. I fagskoleloven ble det i 2007 åpnet for at institusjonene kan søke om å bli godkjent tilbyder slik at de selv har fullmakt til å opprette fagskoleutdanninger innenfor avgrensede fagområder. Dette ble regulert i NOKUTs retningslinjer i 2009. Hittil har fire fagskoler søkt om fagområdegodkjenning. I april 2012 ble den første godkjenningen gitt til Veia - Statens fagskole for gartnere og blomsterdekoratører, på fagområdet «Grønne design- og miljøfag».

En fagskoleutdanning skal være et alternativ til høyere utdanning, og det stilles ulike kvalitetskrav til fagskolene enn til høyere utdanningsinstitusjoner. Blant annet er det ikke en forutsetning at utdanningene fagskolene tilbyr skal være forskningsbasert. Derimot skal fagskoleutdanningen gi kompetanse som kan tas i bruk direkte i yrkeslivet.

Som tidligere beskrevet, kan fagskoler utvikle studietilbud innen høyere utdanning, og oppnå status som «ikke-akkrediterte høyskole». En institusjon kan altså ha studietilbud på både fagskolenivå og innenfor høyere utdanning.

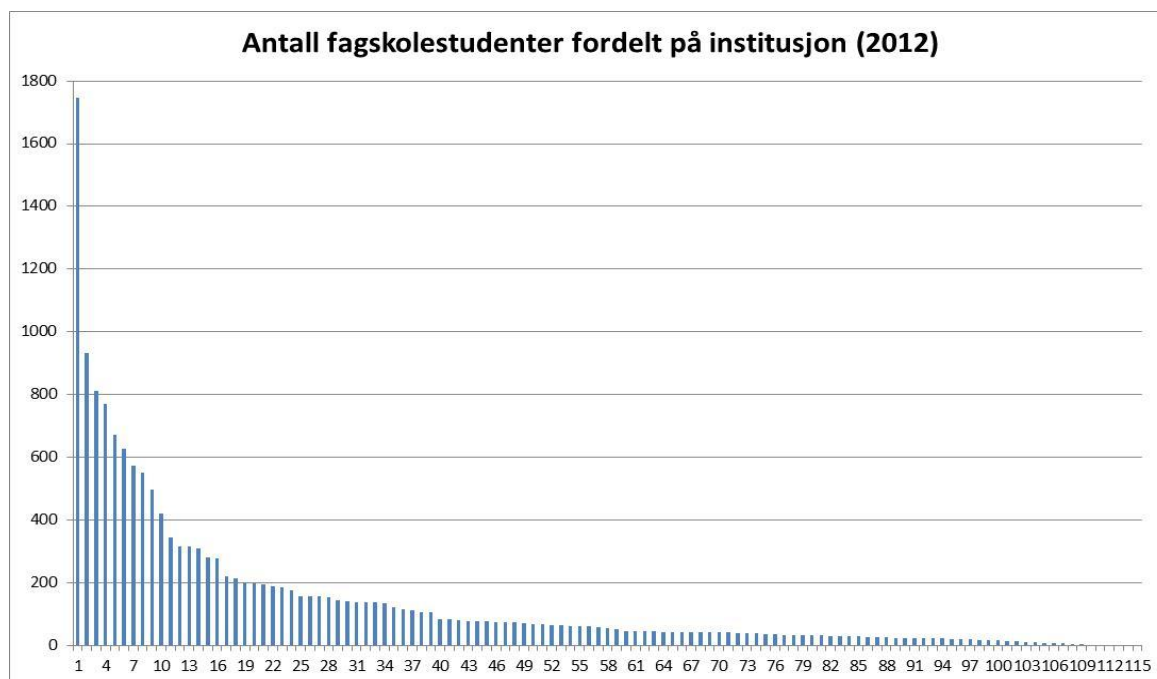
I følge Kunnskapsdepartementets «Tilstandsrapport for fagskole» (Kunnskapsdepartementet, 2012b), var det i 2012 totalt 115 fagskoler, derav 60 % private og 40 % offentlige. Disse fagskolene ga tilbud om 995 fagskoleutdanninger høsten 2012, herav 75 % private og 25 % offentlige. Høsten 2012 var det totalt 15 852 studenter, 57 % ved private og 43 % ved offentlige fagskoler. De fleste offentlige fagskoler eies av fylkeskommunene. De fleste private fagskolene mottar ikke offentlig driftstilskudd. Våren 2012 uteksaminerte fagskolene om lag 5 200 kandidater. 56 % av fagskolestudentene er tatt opp på grunnlag av yrkesfaglig kompetanse, 30 % på grunnlag av generell studiekompetanse og 7 % på bakgrunn av realkompetanse¹². Fagskolenes studietilbud har en sterk konsentrasjon i tekniske fag og helse- og sosialfag. Fagskolene er svært ulike med hensyn til både fag, størrelse, antall utdanningstilbud og varighet på utdanningene.

Figur 1 tydeliggjør hvor mangfoldig sektoren er når det gjelder institusjonenes størrelse og hvor små de fleste fagskolene er.

¹¹ [Lov om fagskoleutdanning \(fagskoleloven\)](#).

¹² De resterende 7 % er tatt opp på «annet grunnlag», som opptaksprøver.

Figur 1: Registrerte studenter per institusjon, våren 2013



Kilde: DBH

Antall studenter vises langs den loddrette akse, langs den vannrette akse vises institusjonene, rangert etter størrelse og angitt av løpenummer (1-115). Tallene gjelder for høsten 2012.

Til venstre i figuren ligger den største fagskolen, Norges Kreative Fagskole. Nesten halvparten av institusjonene har færre enn 50 studenter. Til høyre i figuren ligger seks institusjoner det ikke var rapportert studenttall på i 2012.

Fagskolesektoren og dens institusjoner skiller seg fra høyere utdanning på mange måter, både i antall, størrelse, type studier (fagfelt), opptaksgrunnlag, studielengde, finansiering og eierskap. Det er 1,5 ganger flere fagskoler enn det er institusjoner innen høyere utdanning, men det er 15 ganger flere studenter innen høyere utdanning enn det er fagskolestudenter. I fagskolesektoren er det om lag 145 studenter per institusjon, mens tilsvarende tall i høyere utdanning er om lag 3300.

I kapittel 6 beskrives tendensen til akademisk drift blant fagskolene. Noen fagskoler har utviklet tilbud innen høyere utdanning, og det antas at flere vil gjøre det i fremtiden. Det har også vært en del fusjoner i fagskolesektoren, spesielt blant de private, men også noen blant de offentlige. I tillegg har det forekommet fisjoner i fagskolesektoren.

Fagskolesektoren kan beskrives som mangfoldig, dynamisk og noe uoversiktlig, og det eksisterer her, på samme måte som innen høyere utdanning, en drift mot å utvikle studier på et stadig høyere nivå.

6 Utviklingen fra 2003: oversikt over bevegelsene

Det formelle grunnlaget for å bli akkreditert i en ny institusjonskategori er beskrevet i kapittel 3. Institusjonene som ønsker å oppnå dette, må bygge opp faglig kompetanse, dokumentere FoU-virksomhet og tilby flere studietilbud på et høyere gradsnivå. Institusjoner som ønsker å bli universitet må tilby fem mastergradsstudier og fire doktorgradsstudier. En slik oppbygging er ressurskrevende, og institusjonene kan velge ulike strategier for å stige i institusjonshierarkiet.

Evalueringen av Kvalitetsreformen (Bleiklie, Ringkjøb og Østergren 2006) fremholder at nær halvparten av alle statlige høyskoler har ambisjoner om å bli universitet. Forfatterne identifiserte tre typiske strategier for å bli universitet:¹³

- a) Høyskolen satser selv på å kvalifisere for opprykk.
- b) Høyskolen fusjonerer med en eller flere andre høyskoler.
- c) Høyskolen fusjonerer med et eksisterende universitet.

Nå, fem år etter at dette ble skrevet, ser vi at strategi a) og c) er blitt suksessrikt fulgt av høyskoler som dermed har fått universitetsstatus. Strategi b) er også valgt, uten at det foreløpig har resultert i universitetsstatus for noen av samarbeidsprosjektene. Det er imidlertid startet mange innledende fusjonsprosesser rundt omkring i landet, med mer eller mindre uttalte mål om å bli universitet.

Goedegebuure (2012) beskriver to typer av fusjoner, en bestemt av politiske myndigheter («tvang») og en bestemt av de enkelte institusjonene («frivillig»). Den første typen fusjoner er gjerne et resultat av nasjonale reformer der hensikten er å skape større og mer autonome institusjoner med mer profesjonell ledelse. Goedegebuure har funnet eksempler på slike fusjoner i mange land, inkludert Norge (Høgskolereformen). Den andre typen kan komme som resultat av et bredt spekter av motiver, både strategiske og økonomiske, deriblant å øke institusjonens omdømme og status, øke diversiteten gjennom å tilby et bredere utvalg av utdanninger og øke effektiviteten. Forfatteren finner også at mange av motivene den enkelte institusjon har samsvarer med myndighetenes motiver for fusjonsreformer.

6.1 Akkrediteringer av studietilbud

De statlige høyskolene, de vitenskapelige høyskolene og universitetene fikk fra 1. januar 2003 alle sine studietilbud godkjent i et nytt gradssystem. Utdannings- og forskningsdepartementet offentliggjorde i 2003 en ajourført oversikt over godkjente studietilbud ved 29 private institusjoner. De private institusjonene måtte fra og med 2003 søke NOKUT om å få akkreditert nye studietilbud. I tillegg kunne private institusjoner uten akkrediterte studietilbud søke NOKUT om akkreditering av sine studietilbud. De statlige institusjonene måtte søke om akkreditering for opprettelse av studier de selv ikke hadde fullmakt til å opprette. Universitetene fikk alle fullmakter til å opprette studietilbud.

For å oppnå ny institusjonsstatus og dermed klatre i institusjonshierarkiet, er realiteten slik for de aller fleste institusjonene at de må få akkreditert flere studier enn det de har fra før. De fleste institusjoner må også få akkreditert studier på et høyere gradsnivå enn det de kan tilby fra før. De fleste av dagens akkrediterte høyskoler må få akkreditert både flere mastergradsstudier og doktorgradsstudier for å bli universitet eller vitenskapelig høyskole.

¹³ Strategiene er også relevante for en høyskole som ønsker å bli akkreditert som vitenskapelig høyskole, eller en høyskole uten akkreditering som ønsker å bli akkreditert som høyskole.

Omfanget av akkrediteringsvirksomheten på studienivå indikerer at flere høyskoler kan oppnå status som universitet i fremtiden. NOKUT har i perioden 2003-2011 akkreditert om lag 300 studier ved om lag 75 institusjoner innen høyere utdanning. De fleste institusjonene NOKUT har akkreditert fikk akkreditert flere studietilbud av NOKUT i forkant av endret institusjonsstatus. Eksempelvis akkrediterte NOKUT fire mastergradsstudier og fire doktorgradsprogram ved Høgskolen i Bodø i tiden før 2010. Om lag halvparten av de 300 studieakkrediteringene gjaldt private institusjoner, både målt ved antall akkrediterte studier og antall institusjoner med akkrediterte studier. De fleste av studiene ved private institusjoner var kortere studier på lavere grads nivå, i tillegg var det en del bachelorgradsstudier, noen mastergradsstudier (20) og et doktorgradsstudium. Ved statlige høyskoler har NOKUT akkreditert noe over 100 mastergradsutdanninger og 20 doktorgradsutdanninger til og med 2011, og i 2012 akkrediterte NOKUT ytterligere 8 doktorgradsutdanninger ved statlige høyskoler.¹⁴

Utviklingen mot stadig flere mastergradstilbud beskrives i KDs tilstandsrapport for høyere utdanningsinstitusjoner 2010: «De 24 statlige høyskolene har per 01.01.10 rett til å gi 127 masterstudier. Samtlige høyskoler har nå rett til å tildele mastergrad. Per 01.01.03 var det 37 masterstudier ved disse institusjonene. Det betyr en økning på 90 mastergradstilbud de siste sju årene. Høyskolene i Gjøvik, Hedmark og Lillehammer har alene opprettet 24 nye masterstudier i perioden som ledd i sine planer om etablering av Innlandsuniversitetet». I tiden etter det ble skrevet, har enda flere mastergradstilbud blitt etablert. I følge DBH ble det i årene 2010-2012 etablert 142 nye mastergradstilbud på statlige høyskoler.¹⁵

I 1995 hadde bare ti vitenskapelige høyskoler og universiteter rett til å tildele doktorgrad. I 2012 (per 1. november) hadde 28 institusjoner denne retten, deriblant ti statlige høyskoler, fire tidligere statlige høyskoler og flere vitenskapelige høyskoler. For institusjoner som ønsker å bli vitenskapelige høyskole eller universitet er det nødvendig å ha henholdsvis en og fire doktorgradsutdanninger. Slike ambisjoner forklarer en del av veksten.

6.2 Akkreditering av institusjoner

Som beskrevet tidligere, opererer NOKUT med ulike institusjonskategorier. NOKUT gjennomfører akkrediteringer av institusjoner etter søknad. Tabellen under viser antall institusjoner i hver kategori ved NOKUTs oppstart i 2003 og i dag (2013).

¹⁴ Tallene inkluderer institusjoner som var høyskoler og nå er universiteter. Tall for private institusjoner er ikke inkludert her.

¹⁵ Av disse er om lag 2/3-deler «reelt sett nytt studietilbud», resten er «en videreføring eller variant av et eksisterende program» (Begrepene er hentet fra DBH).

Tabell 1: Antall institusjoner fordelt på kategori i 2003 og 2013

Institusjonskategori	2003	2013
Universitet	4	8
Statlig vitenskapelig høyskole	6	6
Privat vitenskapelig høyskole	0	3
Statlig akkreditert høyskole ¹⁶	34	28
Privat akkreditert høyskole	0	8
Ikke-akkreditert statlig høyskole ¹⁷	0	1
Ikke-akkreditert privat høyskole ¹⁸	29	21
Sum	73	75

Tabellen viser antall institusjoner i ulike kategorier.

Det totale antallet institusjoner er nokså stabilt. Antall universiteter er fordoblet siden 2003, mens antall vitenskapelige høyskoler har økt med 50 %. I 2003 var det 34 statlige høyskoler. Våren 2013 er det – etter opprykk til ny kategori og fusjoner – 28 akkrediterte statlige høyskoler. I 2003 var ingen private institusjoner akkreditert, mens det nå er 11 (tre akkreditert som vitenskapelig høyskole, åtte som høyskole). NOKUT har bidratt til å endre landskapet gjennom 16 institusjonsakkrediteringer etter 2003:

- NOKUT har akkreditert fire nye universiteter.¹⁹
- NOKUT har akkreditert fire nye vitenskapelige høyskoler.²⁰
- NOKUT har akkreditert åtte private høyskoler.²¹

I tillegg har NOKUT akkreditert studietilbud ved 14 institusjoner som tidligere ikke hadde akkrediterte studietilbud innen høyere utdanning. Disse institusjonene har dermed havnet i kategorien ikke-akkrediterte privat høyskole. Både institusjoner innen fagskolesektoren og institusjoner som aldri har tilbudt fagskoleutdanning er blant disse institusjonene. Disse institusjonene er gjennomgående svært små. Se tabell i vedlegg 2 for informasjon om hvem dette er.

6.3 Bevegelsene i institusjonslandskapet

NOKUT har vært med på å påvirke institusjonslandskapet. Figur 2 tydeliggjør bevegelser i institusjonslandskapet som har kommet som en følge av NOKUTs akkrediteringer. Figuren viser ikke omfanget av fusjoner, som NOKUT ikke har direkte befattning med gjennom sine virkemidler. Figuren blir enklere å forstå om den ses i relasjon til tabell 1.

¹⁶ Kategorien består av de «ordinære» statlige høyskolene (i stor grad bygd på de gamle distriktshøgskolene: 26 i 2003, 20 i 2013), to kunsthøgskoler (Kunsthøgskolen i Oslo og Kunsthøgskolen i Bergen), seks militære høyskoler (Krigsskolen, Sjøkrigsskolen, Luftkrigsskolen, Forsvarets ingeniørhøgskole, Forsvarets høgskole og Forsvarets skole i etterretnings- og sikkerhetstjeneste), og Politihøgskolen.

¹⁷ Forsvarets skole i etterretnings- og sikkerhetstjeneste fikk sine første studietilbud innen høyere utdanning godkjent av NOKUT i 2013.

¹⁸ Norsk Høgskole for Helhetsterapi er ekskludert fra oversikten, etter at de mistet sin akkreditering for sitt studietilbud i 2013. Høgskolen i Staffeldtsgate og Mediehøgskolen Gimlekollen er også tatt ut av oversikten, etter at de fusjonerte med NLA Høgskolen i 2013. Heller ikke Arkivakademiet og Norges helsehøgskole (tidligere Akupunkturhøgskolen), som nå er en del av Campus Kristiania, er talt med.

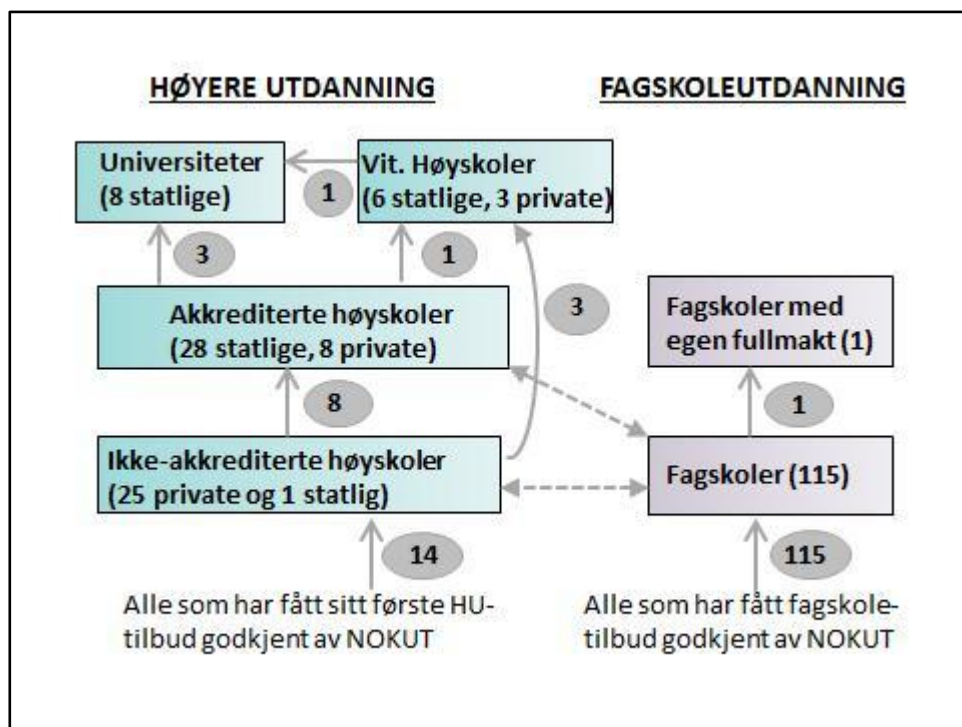
¹⁹ Universitetet i Stavanger (2004), Universitetet for miljø- og biovitenskap (2004), Universitetet i Agder (2007) og Universitetet i Nordland

(2010).

²⁰ Det teologiske menighetsfakultet (2004), Handelshøgskolen BI (2008), Misjonshøgskolen (2008) og Høgskolen i Molde (2009).

²¹ Diakonhjemmet Høgskole (2005), Norsk Lærerakademi B/M (2006), Dronning Mauds Minde (2008), Norges Informasjonsteknologiske Høgskole (2008), Markedshøgskolen Campus Kristiania (2008), Ansgar Teologiske Høgskole (2010), Haraldsplass diakonale høgskole (2010) og Lovisenberg diakonale høgskole (2010).

Figur 2: Institusjonslandskapet i endring, som følge av NOKUTs virksomhet 2003-2013



Figuren viser status i mai 2013. Figurens venstre del viser utviklingen innen høyere utdanning, høyre del viser antall tilbydere med fagskoleutdanning som NOKUT har godkjent. Institusjonskategoriene er oppgitt i firkanter, med antall institusjoner fordelt på statlige og private i parentes. Bevegelesene mellom kategoriene er indikert av tall i sirkler og med piler. Heltrukne piler indikerer institusjonenes nye status, mens stiplede piler indikerer at det finnes institusjoner i en kategori som tilbyr utdanning i en annen kategori.

Figurens øverste del viser at det er åtte universiteter (fire akkreditert av NOKUT) og ni vitenskapelige høyskoler (fire akkreditert av NOKUT). Det er 36 akkrediterte høyskoler, her er det kommet til åtte institusjoner, og fire institusjoner har forlatt denne kategorien ved å oppnå en annen institusjonsstatus (fusjoner fremkommer ikke av figuren²²). NOKUT har akkreditert studietilbud ved 26 såkalte ikke-akkrediterte høyskoler, mens det i dag finnes 22 slike institusjoner, disse er nærmere omtalt i figur 3 på neste side. En fullstendig oversikt over hvilke institusjoner som er akkrediterte og oversikt over akkreditert studier ved finnes i vedleggene.

NOKUT har godkjent studietilbud ved alle landets fagskoler. Det er en konsekvens av at lov og forskrift som ble innført i 2003 krevde at all fagskoleutdanning – både eksisterende og nye – måtte godkjennes av NOKUT. Våren 2013 har flere institusjoner godkjente studietilbud både på fagskolenivå og innen høyere utdanning, dette er markert i figuren ved stiplede piler.²³ Det er ikke

²² Det kan ikke leses av figuren at Høgskolen i Tromsø har slått seg sammen med Universitetet i Tromsø og at Høgskolen i Oslo har fusjonert med Høgskolen i Akershus.

²³ Campus Kristiania fikk først akkrediterte studier innen høyere utdanning (allerede før 2003), så innen fagskole. En annen institusjon, Nordisk Institutt for Scene og Studio, fikk først godkjent studier på fagskolenivå, senere fikk de akkrediterte studier på nivået høyere utdanning. Også Musikkteaterskolen, Noroff University College og Høgskolen i Bergen (dykkerutdanning på fagskolenivå) har studietilbud i begge kategorier.

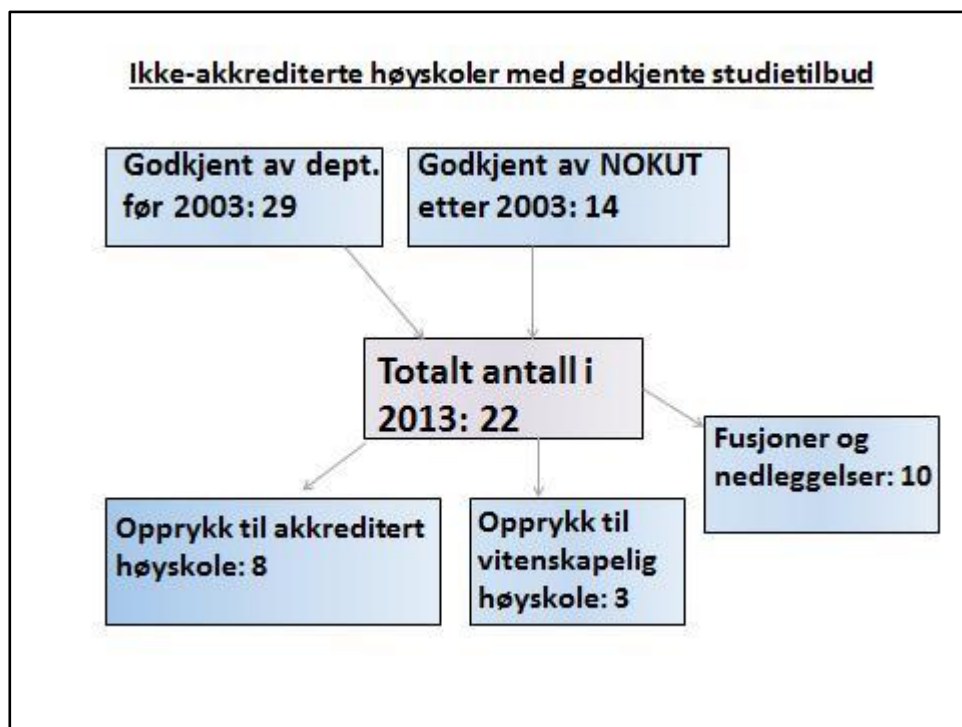
urimelig å anta at flere fagskoler vil søke NOKUT om akkreditering av studietilbud på nivået høyere utdanning, slik at det på sikt vil bli flere institusjoner i kategorien "ikke-akkrediterte høyskoler" som samtidig tilbyr fagskoleutdanning.

Alle bevegelsene går oppover. Det eksisterer også ordninger for "nedrykk", ved at institusjonene kan miste sine fullmakter etter en revideringsprosess. Det har bare vært et tilfelle av at en institusjon har mistet fullmakter og gått ut av en institusjonskategori, NOKUT og sektoren har dermed få erfaringer med dette.²⁴ Dersom den pågående trenden fortsetter, vil flere og flere institusjoner forflytte seg både fra fagskole til høyere utdanning, fra ikke-akkreditert høyskole til akkreditert høyskole, fra ikke-akkreditert høyskole og akkreditert høyskole til universitet og vitenskapelig høyskole og fra vitenskapelig høyskole til universitet. Slike opprykk kan komme både som følge av institusjonsakkrediteringer og indirekte ved at en institusjon fusjonerer med en annen institusjon som er lenger oppe i hierarkiet og på den måten nyter godt av dens fullmakter.

Utviklingen i kategorien ikke-akkrediterte høyskoler er noe uoversiktlig. Utviklingen illustreres ved hjelp av figur 3, som tydeliggjør bevegelser inn og ut av kategorien.

²⁴ I 2013 måtte Norsk høyskole for helhetsterapi trekke tilbake sine studietilbud innen kost og ernæring. Da dette var institusjonens eneste studietilbud, mistet den sin rett til å tilby høyere utdanning, og falt ut av kategorien «ikke-akkrediterte høyskoler».

Figur 3: Bevegelser inn og ut av kategorien «høyskoler uten akkreditering», 2003-2013



De to øverste firkantene viser hvor mange institusjoner som har blitt akkreditert av departementet og av NOKUT. Den sentrale firkanten viser hvor mange institusjoner det er i denne kategorien i dag (22). De tre nederste firkantene viser bevegelsene ut av kategorien, som resultat av opprykk, fusjoner og nedleggelser, inkludert her er også Norsk høgskole for helhetsterapi, som i 2013 måtte trekke tilbake sine studietilbud innen kost og ernæring.

I 2003 hadde 29 ikke-akkrediterte private høyskoler akkrediterte studietilbud innen høyere utdanning, i 2013 var tilsvarende tall 22. Totalt har 14 institusjoner fått akkreditert sitt første studietilbud innen høyere utdanning av NOKUT. Fra denne kategorien har det «forsvunnet» 11 institusjoner lenger opp i hierarkiet, ved at NOKUT har akkreditert institusjoner som høyskole og vitenskapelig høyskole. Typisk er at de største institusjonene har rykket oppover i institusjonshierarkiet, eksempelvis gjelder det Handelshøyskolen BI, Diakonhjemmet høgskole og Høyskolen Campus Kristiania. De som har kommet til de siste årene har i overveiende grad vært små institusjoner, eksempler på slike er Noroff University College og Musikkteaterskolen. Vedlegg 1 og 2 gir oversikt over institusjonsakkrediteringene, de ikke-akkrediterte institusjonene og fusjoner og nedleggelser.

6.4 Fusjoner

Det har vært gjennomført flere fusjoner i Norge de senere årene, både statlig styrte, som i Høgskolereformen, og institusjonsstyrte fusjoner. Det har vært fusjoner både mellom statlige høyskoler, mellom private høyskoler, mellom ikke-akkrediterte og akkrediterte høyskoler og mellom universitet og høyskole.

Fusjoner kan skje som resultat av statlige bestemmelser og initiativ, som ved Høgskolereformen i 1994 og den fremtidige fusjonen mellom Norges veterinærhøgskole (NVH) og Universitetet for miljø-

og biovitenskap (UMB). De mange fusjonene i dansk høyere utdanning er også resultat av statlige bestemmelser. Fusjoner kan også skje som lokale og frivillige initiativ, som oftest har vært tilfelle i Norge. I tillegg kommer myndighetenes bruk av økonomiske insentiv for å fremme etablering av større og mer slagkraftige institusjoner gjennom sammenslåing, samarbeid, arbeidsdeling og konsentrasjon av ressurser og studieporteføljer. Regjeringen har siden 2010 delt ut øremerkede midler til samarbeid, arbeidsdeling og konsentrasjon i universitets- og høyskolesektoren (SAK-midlene). Dette bidrar til å gjøre det enklere for institusjoner å fusjonere og inngå samarbeid. Alle fusjonsprosessene som omtales i dette kapitlet har mottatt SAK-midler.²⁵ SAK-midlene kan ses på som et statlig initiativ for å endre institusjonslandskapet gjennom frivillighet.

Fusjoner begrunnes gjerne med argumenter om stordriftsfordeler og arbeidsdeling. En del av de norske utdanningsinstitusjonenes argumenter og motiver for fusjonering er de samme som de for opprykk. Det kan være vanskelig å skille motivene for opprykk og fusjon fra hverandre, noe som til dels skyldes at fusjonering i noen tilfeller er og har vært et *verktøy* for å oppnå opprykk.

Fusjoner mellom et universitet og en høyskole kan betraktes som en «snarvei» for høyskolen til en høyere status i institusjonshierarkiet. Fusjonen i Tromsø (2009) medførte et automatisk opprykk for Høgskolen i Tromsø. Tilsvarende gjelder den kommende fusjonen mellom Universitetet i Tromsø og Høgskolen i Finnmark, som skal gjennomføres sommeren 2013.

Det gjelder også ved fusjoner mellom høyskoler. Dette fordi universitetsstatus lettere oppnås ved fusjon, noe som i varierende grad også er en uttalt målsetting. Man gjenfinner argumentasjonen i forbindelse med blant annet den gjennomførte fusjonen mellom Høgskolen i Oslo og Høgskolen i Akershus, i Oslofjordalliansen og i planene om et Innlandsuniversitet. I alle disse tilfellene knyttes argumentet om sammenslåing til bedre muligheter for å kunne søke om ny institusjonsstatus på et senere tidspunkt.

Høgskolen i Oslo og Høgskolen i Akershus fusjonerte i 2011. Ett av motivene for fusjonen var institusjonenes universitetsambisjoner. Det fremkommer av de to høyskolenes «Strategi for universitetsatsing» av 2010, og det faktum at strategien ble skrevet før fusjonen fant sted.²⁶ En rapport om premissene for fusjons- og universitetsambisjonene ved disse to høyskolene (Kyvik og Stensaker 2010, s 16) fremholder at høyskolene brukte følgende argumenter for fusjon:

- Konkurransesituasjonen tilsier sammenslåing, der kvalitet og robusthet i utdanning og i forskning lettere vil kunne oppnås gjennom økt størrelse.
- Sammenslåingen er naturlig sett ut fra kjennetegn ved regionen, og i tråd med myndighetenes politikk for høyere utdanning.
- Sammenslåingen vil styrke den profesjonsrettede profilen til den nye institusjonen.

Ingen av disse argumentene peker på fusjon som et verktøy for lettere å oppnå universitetsstatus, men rapporten (s 27) fremholder at «Samtidig vil en eventuell fusjonsprosess også medføre en del arbeid som man i en fremtidig universitetsetablering også kan dra nytte av».

²⁵ Både i 2010 og i 2011 ble det øremerket 50 millioner kroner, som har gått til blant annet Oslofjordalliansen, Innlandsuniversitetet, Mørealliansen og fusjonsprosessen mellom Høgskolen i Oslo og Høgskolen i Akershus. I 2012 er 27,9 av 50 millioner kroner hittil (per april 2012) delt ut, blant annet ble det delt ut midler til Innlandsuniversitetet og til styrking av samarbeidet mellom institusjoner i Finnmark/Troms, Rogaland, Midt-Norge.

²⁶ http://www.hioa.no/Mediabiblioteket/node_52/node_1507/Strategi-for-universitetsatsing

Prosjekt Innlandsuniversitetet²⁷ ble etablert i 1999 som et samarbeid mellom Høyskolene i Gjøvik, Hedmark og Lillehammer og fylkeskommunene i Oppland og Hedmark. En vesentlig grunn til høyskolenes ønske om fusjon, var å oppnå universitetsstatus. For å oppnå universitetsstatus, har høyskolenes strategi vært først å kvalifisere seg, primært gjennom å utvikle doktorgradsprogram, så slå seg sammen, så søke om endret status. Høyskolenes «samarbeidsavtale av 2010»²⁸ fremhever følgende motiver for fusjon og universitetsstatus:

- Stå sterkere i den skjerpede konkurransen om studenter, ansatte i forsknings- og undervisningsstillinger og forskningsmidler.
- Bli en mer interessant samarbeidspartner regionalt, nasjonalt og internasjonalt.
- Være en motor i innovasjonsarbeidet i regionen.

Samarbeidsavtalen fremhever at prosjekt Innlandsuniversitetet primært er et faglig utviklingsprosjekt for å kvalifisere som universitet. Argumenter om faglig samordning og samarbeid er ikke fremtredende i de ulike avtalene og beskrivelsene av Innlandsuniversitetet. Høyskolene har til sammen fått akkreditert tilstrekkelig antall master- og doktorgrader for å møte kravene til å bli universitet. Imidlertid har ikke høyskolene blitt enige om organiseringen av en sammenslått høyskole, og det ser ikke ut til at det blir fusjon i de nærmeste årene.

Oslofjordalliansen²⁹ ble etablert i 2007 av UMB og høyskolene i Buskerud, Vestfold og Østfold. Målet var å styrke institusjonenes regionale og nasjonale status, og oppnå synergieffekter i studietilbud og forskningssamarbeid. Styrene ved de tre høyskolene bestemte i 2009 å sette i gang en utredning om mulighetene for et tettere og mer forpliktende institusjonelt samarbeid, herunder en vurdering av eventuell fusjon.³⁰ Høyskolenes rektorer definerte ambisjonene, universitetsstatus var en av dem. Begrunnelsene for ambisjonene var blant annet at høyere utdanningsinstitusjoner er utsatt for stadig sterkere krav og tydeligere forventninger til:

- faglig styrke, både forskningsmessig og i form av høyere grads utdanningstilbud
- omstillingsevne og orientering mot behov i samfunns- og arbeidsliv
- evne til direkte samhandling med privat og offentlig sektor
- internasjonalt samarbeid og internasjonal konkurransedyktighet

Det synes som om motivene for fusjonen i stor grad ligger i at det skal bli lettere å oppnå universitetsstatus. Dette antydes av Oslofjordalliansen selv. Det hevdes at «Det er vanskelig å skille drøfting av fusjon som strategisk og strukturelt grep uten å koble dette til universitetsambisjonen, slik denne eksempelvis er uttrykt i visjonsnotatet fra rektorene» («Sett under ett II», s 15 (se fotnote 30)). Fusjonsprosessen med de tre høyskolene ble avsluttet i 2012 grunnet stor motstand mot fusjon ved Høgskolen i Østfold. Dialogen mellom høyskolene i Buskerud og Vestfold fortsatte, og styrene ved de to høyskolene gjorde et vedtak (august 2012) om fusjon med virkning fra nyttår 2014.³¹

I tillegg til fusjonene og fusjonsplanene som er omtalt ovenfor, har det vært og er flere initiativer, blant annet:

²⁷ <http://www.innlandsuniversitetet.com/>

²⁸ <http://www.innlandsuniversitetet.com/PageFiles/43897/Samarbeidsavtale%20mellom%20prosjekteierne%2020.12.10.pdf>

²⁹ <http://www.oslofjordalliansen.no/index.php?ID=17423>

³⁰ Kilde: Rapporten «Sett under ett» (2007) <http://www.oslofjordalliansen.no/index.php?ID=17205>

³¹ <http://www.hivehibu.no/>

- Rogaland høgskole fusjonerte med Diakonhjemmet Høgskole i 2006.
- Norsk reiselivshøgskole og Oslo Markedshøgskole ble i 2008 sammenslått under det felles navnet Markedshøgskolen, og er i dag en del av Campus Kristiania. Akupunkturhøgskolen ble innlemmet i 2011.³²
- De tre institusjonene NLA Høgskolen, Høgskolen i Staffeldtsgate og Mediehøgskolen Gimlekollen fusjonerte 1/1 2013.³³
- Prosjektet Mørealliansen (Høgskolene i Ålesund, Molde og Volda) ble etablert i 2009, med visjon om å utvikle Nordvestlandet som en sterk kunnskapsregion.³⁴
- Universitetet i Stavanger og Høgskolen Stord/Haugesund har hatt sonderinger om en sammenslåing, men Høgskolen Stord/Haugesund trakk seg i 2011.
- Regjeringen oppnevnte det såkalte Nordlandsutvalget, som etter en utredning i 2010 gikk inn for å slå sammen utdanningsinstitusjonene i fylket (Høgskolen i Nesna, Høgskolen i Narvik og Universitetet i Nordland). Forslaget møtte motstand på høyskolene i Nesna og Narvik. Det ser i dag ikke ut til at en fusjon blir gjennomført i overskuelig fremtid.
- Høgskolen i Telemark og Universitetet i Agder har satt i gang et samarbeid som skal utrede grunnlaget for å kunne ta stilling til en eventuell fusjon eller et utvidet samarbeid.³⁵

6.5 Institusjonenes størrelse

Det endrede landskapet har også gitt seg utslag i at en del enheter har blitt større gjennom fusjoner, mens mange av de institusjonene som er nye som tilbydere av høyere utdanning er svært små, målt ved antall studenter. I alt var det om lag 230 000 studenter våren 2013, høsten 2012 var det om lag 245 000.³⁶ Tallene for vårsemesteret er lavere enn for høstsemesteret pga. frafall blant studentene. Figur 4 viser hvor mange studenter det var på institusjonene NOKUT skal føre tilsyn med. Antall institusjoner endrer seg stadig, i juni 2013 er det 75 institusjoner med høyere utdanning.

³² <http://www.campuskristiania.no/Landing-Page-1/Polko6/>

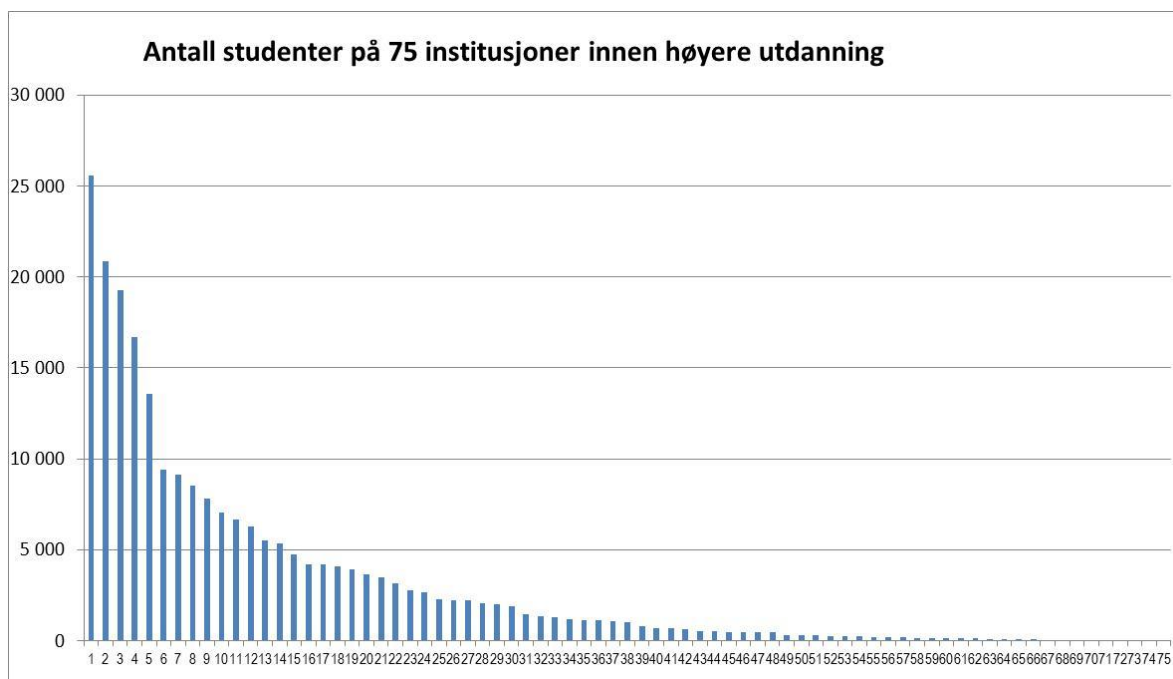
³³ <http://www.nla.no/nor/nyheter/nyhetsvisning/?&displayitem=1228&module=news>

³⁴ http://www.hials.no/nor/hials/aktuelt/nyhetsarkiv/veien_videre_for_moerealliansen

³⁵ <http://www.uiahit.no/>

³⁶ Kilde: DBH for de fleste institusjonene. I tillegg estimerer basert på eldre tall for institusjoner som ikke rapporterer til DBH.

Figur 4: Registrerte studenter per institusjon, våren 2013³⁷



Kilde: DBH og institusjonene.

Antall studenter vises langs den loddrette akse, langs den vannrette akse vises institusjonene, rangert etter størrelse og angitt av løpenummer (1-75). Alle institusjoner med akkrediterte studietilbud innen høyere utdanning (per juni 2013) er inkludert. Tallene er primært fra våren 2013 (se fotnote).

Figuren tydeliggjør hvor mangfoldig sektoren er når det gjelder institusjonenes størrelse. Til venstre i figuren ligger Universitet i Oslo, som med 26 000 studenter er størst. Om lag halvparten av institusjonene har færre enn 1000 studenter, og en fjerdedel har færre enn 200 studenter. Til høyre i figuren ligger de minste institusjonene, tolv av dem har færre enn 100 studenter.³⁸

7 Drivkrefter bak dynamikken

Det er et bredt spekter av faktorer som kan forklare tendensen til at mange institusjoner ønsker å stige i institusjonshierarkiet, at nye institusjoner vil inn i den høyere utdanningssektoren, og at stadig flere institusjoner vil tilby studier på et høyere nivå enn det de gjør i dag. Fenomenene kan belyses ved hjelp av begrepet akademisk drift. Momentene som listes opp under gjelder i varierende grad både institusjoner som vil inn i den høyere utdanningssektoren og aktører som allerede er der.

Fusjoner anses som et verktøy for å stige i institusjonshierarkiet, dermed vil fusjonenes drivkrefter i stor grad samsvare med drivkreftene bak ønskene om å stige i hierarkiet. Dette gjelder myndighetenes ønske om større og mer slagkraftige enheter og de enkelte institusjonenes ønsker om ny status.

³⁷ For noen av de mindre institusjonene gjelder tallene for 2011.

³⁸ Blant disse inngår fem små institusjoner som det ennå ikke finnes opplysninger om studenttall på, fordi de fikk akkrediterte studietilbud innen høyere utdanning for første gang i 2012 eller 2013.

Akademisk drift kan gjøre seg gjeldende på flere nivå: både i det enkelte fagmiljø, studietilbud, utdanningstype, institusjonsnivå og nasjonalt nivå. Flere aktører kan stå bak denne utviklingen:

- Den formelle, faglige kompetansen til de faglige tilsatte øker, primært som en følge av at det blir flere personer med doktorgrad i Norge. Denne utviklingen gjør at flere fagmiljø får stadig flere personer med førstestillings- og professorkompetanse, som er en forutsetning (i forskriftene) for å få studier akkreditert på et høyere nivå. Videre kan det synes som om fagpersonalets økte formelle kompetanse og ambisjoner gir seg utslag i ønsker om å utvikle master- og doktorgradsstudier. Parallelt med økningen i kompetansen utvikles stadig flere studietilbud på et høyere gradsnivå. Denne personaldrevne utviklingen kan også ses på som forsøk på å kopiere universitetene og dets vitenskapelige personale på grunn av deres faglige og statusmessige hegemoni.
- Lederne ved institusjonene kan også drive denne utviklingen ved å ha ambisjoner på institusjonens vegne. På institusjonsnivå kan akademisk drift sees på som de opprykkene som er tema for denne rapporten, og som altså må sees i sammenheng med akademisk drift i fagmiljøene og i de ulike utdanningene.
- Studentenes økende prioritering av lengre og akademiske utdanninger (master) kan også bidra noe, selv om denne trenden ikke er særlig sterk.³⁹
- Arbeidslivet krever i stadig økende grad kandidater med høyere grads eksamen, noe som også bidrar til akademisk drift. Dette gjelder eksempelvis breddeuniversitetenes bachelorgrader, som ikke nødvendigvis er tilstrekkelig for å få jobb, det kreves ofte utdanning på mastergradsnivå.
- Lokale offentlige myndigheter, representert ved lokale politikere kan være en pådriver for å få for eksempel et universitet i sin region.
- Sentrale myndigheter kan legge til rette for dette eller aktivt bidra til mer forskningspreget utdanning gjennom statlige reguleringer. Et eksempel på dette er NOKUTs krav til formell akademisk kompetanse blant de fagmiljø som tilbyr utdanninger på gitte gradsnivå (Tilsynsforordningens § 4-3).
- Myndighetene kan også lage andre ordninger som gjør det attraktivt for en institusjon å tilby høyere utdanning. Eksempelvis vil det for mange ikke-akkrediterte institusjoner være attraktivt å få NOKUT-akkreditering for sine studietilbud, fordi da kan deres studenter få lån i Lånekassen. I tillegg kommer muligheten for institusjonenes studenter til å få innpassing i (annen) høyere utdanning, noe som krever akkreditering som høyere utdanning først.

Myndighetene har påvirket institusjonell drift gjennom utredninger og lovgivning. Det kan hevdes at akkrediteringssystemet i Norge, forvaltet av NOKUT, medfører akademisk drift på institusjonsnivå. Dette fordi universiteter har videre fullmakter enn høyskoler, noe som utgjør et insentiv for mange høyskoler til å oppnå universitetsstatus. Imidlertid må det påpekes at flere høyskoler, også før opprettelsen av akkrediteringssystemet, hadde uttalte ambisjoner om universitetsstatus (Kyvik 1999).

De globale universitetsrangeringene bruker primært forskningsresultater som indikatorer. Disse rangeringene kan påvirke institusjoner til å skjerpe innsatsen på de områdene som gir uttelling på rangeringene og dermed satser mer på forskning og kopierer (høyt rankede) universiteter (Vaira 2009). Vaira påpeker også at internasjonale trender og press (som Bologna-prosessen) virker i retning av en drift mot å etterligne de mest prestisjefulle institusjonene. Goedegebuure (2012) finner flere eksempler

³⁹ Tall fra DBH viser at andelen studenter på høyere grads studier økte fra 22 % i 2003 til 27 % i 2012.

på at fusjoner brukes som et instrument for å møte global konkurranse og dermed gjøre det godt på slike rangeringer. Han nevner blant annet fusjonene i Danmark og Finland som eksempler. En artikkel i *The Chronicle of Higher Education* i 2012 påpeker at mange land i Europa ønsker å skape eliteuniversiteter. En viktig drivkraft bak dette er ønsket om å ha institusjoner som gjør det godt på rangeringer, noe som er lettere å oppnå for store institusjoner. I tillegg observeres endrede holdninger til institusjonell uavhengighet og en større aksept for ulikhet og institusjonelle hierarkier.⁴⁰

Rangeringene er blitt kritisert blant annet for å være for ensidige (ved å vektlegge noen få sider ved kvalitet) og for å sammenligne institusjoner som egentlig ikke er sammenlignbare. Som en motvekt til dette finnes EU-prosjektet U-Multirank⁴¹. Dette prosjektet skiller seg fra andre rangeringer ved å være utpreget *multidimensjonal* og ved å sammenligne *sammenlignbare* institusjoner.

Kyvik (2006) beskriver en utvikling der tradisjonelle yrkesrettede utdanninger i høyskolesektoren blir mer universitetslike, med blant annet økt innslaget av teori og der forskningsvirksomhet får større betydning blant personalet. Han fremholder at denne «akademiseringen» har mange og komplekse årsaker og at flere ulike aktører tar del i gjensidig forsterkende prosesser som leder i retning av økt akademisering av høyskoler og korte profesjonsutdanninger.

Institusjonslandskapet påvirkes av disse aktørene og disse utviklingsprosessene. Utviklingen går mot mer akademisk kompetente fagmiljøer, flere studietilbud på et høyere gradsnivå og at mange studietilbud får økt innslag av teori og til slutt mer universitetslike høyskoler (uformelt). Dette gir seg igjen utslag i et ønske om statusheving blant høyskolene (formelt).

8 Dynamikk og diversitet

Et vesentlig aspekt ved akademisk og institusjonell drift er påvirkningen på diversiteten. Diversitet, eller mangfold, kan beskrives og analyseres på ulike nivå innen høyere utdanning, for eksempel systemnivå, institusjonsnivå og programnivå (Huisman 1998). I denne rapporten beskrives mangfoldet på system- og institusjonsnivå innenfor høyere utdanning. Fagskolesektorens diversitet er ikke belyst, primært på grunn av manglende dokumentasjonsgrunnlag.

I Norge, som i mange andre land, oppfattes diversitet som noe positivt og som et politisk mål. Tilgjengelighet på varierte institusjoner og utdanningstilbud er antatt å øke studentenes valgmulighet og dekke de komplekse behovene samfunnet har for arbeidskraft. (Huisman 1998). Reichert (2009) påpeker at diversitet vil blomstre bare hvis reguleringssystem, finansieringssystem og verdiene som ligger bak institusjonell utvikling ikke favoriserer en bestemt institusjonsprofil eller en bestemt dimensjon ved institusjonell aktivitet. Videre hevder hun at det er et komplekst spill mellom ulike faktorer (som holdninger og normer, lovgivning, finansielle insentiver, kvalitetssystem etc.) som virker i retning av diversitet eller konvergens, både på system- og institusjonsnivå.

Diversitet kan forstås som både forskjeller *mellom* institusjonene og diversitet *innen* hver av institusjonene. Kogan (1997) hevder at redusert mangfold i utdanningssektoren kan medføre en intern differensiering i hver institusjon, med et mer variert tilbud av utdanninger. Både Goedegebuure (2012) og Vaira (2009) beskriver, som Kogan, en differensieringsprosess innen hver enkelt institusjon, dette

⁴⁰ <http://chronicle.com/article/University-Mergers-Sweep/125781/>

⁴¹ <http://www.u-multirank.eu/>

som en følge av økt konkurranse om ressurser og studenter. Vaira beskriver hvordan høyskoler blir mer universitetslike og tendensen til at universiteter blir mer høyskole-like, ved at spesielt deres kortere grader blir mer yrkesrettede. Denne utviklingen identifiseres også av Stjernø-utvalget (NOU 2008: 3, s 54): «Utviklingen etter iverksettelsen av Mjøs-utvalgets forslag har vært preget av en tilnærming mellom universitetene og høyskolene på flere måter. Universitetene har etablert undervisningsformer og undervisningsopplegg som har gjort dem mer lik høyskolene. Høyskolene har på sin side etablert et stort antall mastergrader og et økende antall doktorgrader».

Begrepet *isomorfi* kan brukes til å belyse fenomenet akademisk drift og at institusjoner blir mer og mer like, dvs. at diversiteten på systemnivå reduseres. Fire distinkte, men gjensidig avhengige homogeniseringsmekanismer benyttes i litteraturen om organisasjoner. DiMaggio og Powell (1983) beskriver tre mekanismer. Den første kalles «coercive isomorphism», som innebærer at eksternt press, som sanksjoner fra myndighetene, bidrar til å sikre at institusjonene følger de samme lover og andre reguleringer. Den andre, «mimetic isomorphism» innebærer at institusjoner kopierer de mest prestisjefulle institusjonene for å oppnå høyere status. Den tredje, «normative isomorphism» innebærer at faglige nettverk virker sosialiserende på individene, og bidrar til at alle følger de samme akademiske normer og verdier som er rådende på de mest prestisjefulle institusjonene. Den fjerde og siste, (Huisman 1999) er «competitive isomorphism», som innebærer at institusjonene blir mer og mer like under et konkurranseregime der de konkurrerer om de samme ressursene og på like vilkår.

9 Institusjonenes argumenter for opprykk

Kvalitetsreformen innebar økt institusjonell autonomi og en forsterket konkurransesituasjon for utdanningsinstitusjonene (kapittel 2). Dette er noe av bakteppet for institusjonenes ønske om ny status.

I dette kapitlet presenteres institusjonenes argumenter for å søke om endret institusjonsstatus. Fagskoler og andre aktører som har fått akkreditert studietilbud som høyere utdanning av NOKUT er ikke inkludert her, de har da heller ikke søkt om institusjonsakkreditering.

Institusjonenes argumenter for å *fusjonere* presenteres ikke her, dette fordi fusjon i stor grad må ses på som et verktøy for å oppnå ny status (opprykk). Argumentene for fusjon vil (derfor) i mange tilfeller samsvare med argumentene for opprykk. I kapitlet inngår informasjon om institusjoner som fikk ny status som universitet, vitenskapelig høyskole eller «akkreditert høyskole». Kildene er institusjonenes søknader (til NOKUT) om akkreditering og NOKUTs akkrediteringsrapporter.⁴² Med dette kildeutvalget fremkommer ikke argumenter *mot* slike opprykk, og i mindre grad *uoffisielle* argumenter for opprykk. Alle de 16 institusjonsakkrediteringene i perioden 2004-2012 danner grunnlaget, se vedlegg 1 for hvilke det gjelder.

Det er ingen krav i forskriften om at institusjonene skal begrunne hvorfor de søker om endret institusjonsstatus, det ligger heller ikke i de sakkyndiges mandat å vurdere eventuelle begrunnelser for å søke om endret institusjonsstatus. Mange institusjoner redegjør i sin søknad bare for de kravene NOKUT setter, mens andre velger å gi begrunnelse for søknaden. Det vil altså ikke nødvendigvis fremkomme begrunnelser, verken i akkrediteringssøknadene eller i akkrediteringsrapportene. Likevel

⁴² I tillegg er en del institusjoners strategiplaner (de som var gjeldende på søke-tidspunktet) lest. I disse fremkommer det lite informasjon som ikke kan finnes i søknadene.

fremkommer begrunnelsene i en del rapporter, ofte gjennom de sakkyndiges intervjuer under institusjonsbesøkene.

Kartlegging av institusjonenes motiver for å søke om akkreditering i ny institusjonskategori er ingen enkel øvelse. I en del tilfeller er ønsket om opprykk ikke klart begrunnet, men ligger som et premiss bak ønsker om å forbedre institusjonens virksomhet. I andre tilfeller er argumentene mer spesifikke og av en slik karakter at det tydelig fremkommer hvorfor institusjonen ønsker endret status. Det vil ofte være en kombinasjon av flere årsaker som ligger bak ønskene om opprykk, der årsakenes styrkeforhold varierer mellom institusjonene, og der motivene kan være vektlagt ulikt i ulike sammenhenger. Samtidig er det sannsynlig at en del av argumentene for opprykk som benyttes også ville vært gjeldende dersom institusjonene ikke hadde ambisjoner om opprykk. Mange argumenter er dermed allmenngyldige, og er relevante også i andre forbindelser enn ved endring av status.

I tillegg til motivene som presenteres, vil et ønske om endret institusjonsstatus komme som en naturlig konsekvens av faglig utvikling for mange institusjoner. En del institusjoner bruker primært generelle argumenter som «**å utvikle og styrke sin forskning og sine utdanninger**». Det er likevel brukt en del mer spesifikke argumenter.

De hyppigst forekommende begrunnelser for å søke om ny status er av formalistisk art:

- **Høyere status (renommé).** Dette argumentet henger sammen med mange av de andre argumentene, eksempelvis antas det at en høyere status vil gi institusjonen en forbedret attraktivitet, målt ved rekruttering og samarbeid.
- **Større handlingsrom.** En endring av status medfører at institusjonene kan etablere (flere) nye studietilbud uten å måtte søke NOKUT om det først. Dette argumentet kan utdypes til at det å slippe å søke NOKUT om akkrediteringer av studietilbud anses som arbeidsbesparende og som et konkurransefortrinn da man kjappere kan reagere på etterspørsel etter studier.
- **Avstemme kartet med terrenget.** Enkelte institusjoner mener de reelt sett allerede befinner seg på det nivået i hierarkiet den ønsker formell status som, altså søkes det for å oppnå sin rettmessige plass. Dette gjelder kanskje spesielt institusjoner som allerede hadde sterke tradisjoner og et klart preg av å være sterke utdanning- og forskningsinstitusjoner (UMB, BI, MF og Misjonshøgskolen).

Endring av status ble av flere antatt å gjøre institusjonen mer synlig og dermed mer interessant for andre aktører. Følgende begrunnelser omkring attraktivitet og rekruttering ble fremført:

- **Ekstern finansiering.** Evnen til å tiltrekke seg eksterne forskningsmidler ble brukt som argument.
- **Rekruttering av studenter, stipendiater og personale.** Her spiller konkurransesituasjonen institusjonene befinner seg i inn på ønskene om å få ny institusjonsstatus. Rekruttering av studenter anses som å kunne gå lettere når institusjonen får ny status, tilsvarende gjelder for rekruttering av fagpersonale.
- **Nettverk og samarbeid.** Det ble argumentert med at ny status ville gjøre institusjonen mer attraktiv for næringsliv og samarbeidsinstitusjoner i inn- og utland.

Andre begrunnelser som ble fremført var:

- **Nasjonal rolle.** Endret status ville styrke institusjonens nasjonale rolle som tilbyder og utvikler av utdanning og forskning. Den nasjonale rollen ble fremhevet av både de statlige

høgskolene som fikk universitetsstatus, og de mer spesialiserte institusjonene (som BI, MF og UMB), som eneste tilbydere av visse utdanninger og med noen av de fremste forskningsmiljøene innenfor sine fagfelt.

- **Regional rolle.** Endret status ville styrke institusjonens regionale rolle som tilbyder og utvikler av utdanning og forskning. Den regionale rollen ble spesielt fremhevet av høgskolene som fikk ny status. I tillegg kommer en regional dimensjon inn i doktorgradsutdanningene som de statlige høgskolene fikk godkjent i forkant av – og som en forutsetning for – sin nye status: disse doktorgradsutdanningene ble gjerne tillagt en regional betydning. De (tidligere) statlige høgskolene har ofte tett kontakt med det lokale nærings- og arbeidsliv, og har som en viktig målsetning å betjene regionens behov for forskning og for kandidater.⁴³

Argumentet om større handlingsrom kan være relevant i forbindelse med akkreditering til flere ulike institusjonskategorier. Fraværet av en egen regulering for selvakkrediteringsrett for mastergradsstudier var en av sektorens hovedinnvendinger mot NOKUT-systemet, da dette ble diskutert i etterkant av den internasjonale evalueringen av NOKUT i 2008. Innvendingen forsterkes ved mengden av mastergradsstudier som er akkreditert av NOKUT: Én høgskole har 17 NOKUT-akkrediterte mastergrader, to har over ti, sju har mellom seks og ni. Med dagens lovverk spiller ikke antall akkrediterte mastergradsstudier noen rolle i spørsmålet om selvakkrediteringsrett. Med mindre en høgskole velger å skaffe seg flere doktorgrader og bli universitet, vil den måtte fortsette å søke NOKUT om akkreditering av nye mastergrader.

Et argument som ikke omfattes av de som er nevnt ovenfor, er argumentet «alle andre blir universitet, derfor må vi også bli det». Det kan tenkes at en del høgskoler posisjonerer seg for å unngå å bli en av få høgskoler som ikke enten fusjonerer med andre for å oppnå universitetsstatus, eller oppnår universitetsstatus på egen hånd. Det kan tenkes at en del høgskoler mener at jo flere høgskoler som får universitetsstatus og jo færre høgskoler det er, jo svakere omdømme får høgskolene og jo vanskeligere blir det å rekruttere, inngå samarbeidsavtaler, skaffe forskningsmidler etc. Dette argumentet er kanskje ikke helt gangbart å fremføre, da det lyder noe defensivt, men kan tenkes å være en av årsakene bak noen av høgskolenes ønske om å bli universitet. Argumentet fremføres som en rasjonell grunn for å bli universitet av Stjernø-utvalget (NOU 2008:3, s 92).

Et argument som heller *ikke* fremkommer i datagrunnlaget, er at en statusendring eventuelt kan medføre bedret finansiering i form av mer penger fra myndighetene. Formelt følger det da heller ikke ekstra statlig finansiering med endret status. Likevel kan det finnes forventninger om dette, noe som da vil være et uuttalt motiv for opprykk.

Det er ikke mulig å påvise forskjeller i argumentasjonen mellom ulike typer av institusjonsakkreditering, noe som kan skyldes det relativt tynne datagrunnlaget som finnes. Et påfallende funn er imidlertid at det ikke finnes noen begrunnelser i søknad eller rapport for de tre private institusjonene som fikk status som vitenskapelig høgskole (MF, Misjonshøgskolen og BI). En mulig årsak til det kan være at disse institusjonene anså det som en selvfølge at de skulle få ny status, da institusjonene opplevde det som om de reelt sett lenge hadde vært på det nivået de søkte seg til.

⁴³ Likevel er det slik at Høgskolen i Molde, UiA, UiS og UiN i større grad enn mange statlige høgskoler har ambisjoner om å spille en nasjonal rolle, og dermed har utviklet en del sterke og spesialiserte fagmiljø (og utdanninger) som det finnes få av i Norge.

Institusjonene som ennå ikke har endret institusjonsstatus, men som har uttalte ambisjoner om å bli enten vitenskapelig høyskole eller universitet, fremfører om lag de samme motivene som institusjonene som allerede har oppnådd endret status.⁴⁴ Institusjonene bruker det samme arsenalet av argumenter, og fremhever at en statusendring vil føre til at de kan bidra til regional og nasjonal utvikling, gi større handlingsrom, at de vil stå bedre rustet i den nasjonale og internasjonale konkurransen om studenter og forskere, og at endret status vil gi faglig styrke, både forskningsmessig og i form av høyere grads utdanningstilbud.

Sett i lys av teoriene om isomorfisme, synes en av de sentrale drivkreftene bak opprykkene å være den økte autonomien som universitetsstatus medfører (coercive isomorphism). Videre er det en forventning om at universitetstitelen i seg selv skal gjøre institusjonen mer attraktiv overfor studenter, forskere, næringsliv og som nasjonal og internasjonal samarbeidspartner (competitive isomorphism og mimetic isomorphism). Det er også en forventning om at den nye statusen vil bidra til en positiv utvikling av forskning og utdanning (normative isomorphism). Dette samsvarer også med Skodvin og Stensby (2010), som argumenterer for at høyskolenes drift mot universitetsstatus kan forklares med at de konkurrerer i et marked (competitive isomorphism), og med mimetic, normative og coercive isomorphism.

Isomorfisme, som innebærer mindre diversitet, er ikke godt egnet til å belyse alle argumentene institusjonene har fremført. Argumentene om regional og nasjonal rolle – i motsetning til de andre argumentene – innebærer snarere økt diversitet, siden en spesifisering av roller kan innebære utvikling av en spesiell profil.

Når det gjelder argumentene for fusjon (som samsvarer med de for opprykk), synes det som om ønsket om å stå sterkere i et konkurransepreget miljø (competitive isomorphism) er en viktig bakgrunn. Dette fordi fusjon ses på som et verktøy for å posisjonere seg bedre i et kompetitivt marked. Myndighetenes stimulering av samarbeid (SAK-midlene) kan ses i lys av coercive isomorphism.

10 Ble argumentene for opprykk realisert?

Institusjonene brukte og bruker et visst sett av argumenter for å ønske seg ny institusjonsstatus. I dette kapitlet belyses det om noen av disse argumentene holder mål i virkeligheten, altså om institusjonene virkelig oppnådde det de mente de ville oppnå med ny status. Materialet inkluderer ikke data på institusjoner som (bare) har fått akkreditert studietilbud av NOKUT.

Det er vanskelig å påvise hvilke effekter endringene i status har hatt. Det skyldes en generell utfordring med alle effektmålinger, nemlig å isolere spesifikke årsaker til observerte endringer fra alle andre årsaksfaktorer som spiller inn. Mange ulike indre og ytre faktorer (i tillegg til den nye statusen i seg selv) spiller inn på eventuelle endringer som kan identifiseres. Det kan være faktorer som økonomiske konjunkturer og ikke minst generell akademisk drift uavhengig av institusjonenes nye status. Det er ikke usannsynlig at effekter som faktisk kan påpekes ville oppstått uansett ny status eller ikke. Det er ikke nødvendigvis den nye statusen som universitet som gir effekt, men kanskje heller satsningen på faglig-akademisk oppbygging som et grunnlag for å søke om og bli universitet.

⁴⁴ Datagrunnlaget består av offentlig tilgjengelige strategiplaner og andre relevante dokumenter.

Dessuten finnes det til dels lite dokumentasjon på en del av effektene, det er få og til dels ganske ulike typer av institusjonsakkrediteringer å studere og det har til dels gått for kort tid siden institusjonsakkrediteringen til at det er mulig å observere mange av effektene. En del mulige effekter er i liten grad observerbare, og kan vanskelig måles kvantitativt. Det gjelder for eksempel «styrket rolle som regional eller nasjonal tilbyder av utdanning og forskning».

Noen argumenter og effekter kan likevel omtales, da de er målbare og/eller er dokumentert i ulike rapporter eller databaser. Her ser vi på rekruttering og finansiering.⁴⁵

10.1 Rekruttering av studenter og faglige tilsatte

Flere institusjoner hevder at rekruttering av studenter og tilsatte ville gå lettere ved statusendring. Bedret rekrutteringen av studenter kan belyses ved hjelp av søkerdata hentet fra Samordna opptak. Tabell 2 inneholder data på førstevalgsøkere og studieplasser før og etter statusendringene.

Tabell 2: Førstevalgsøkere (primærøkere) og studieplasser, 2001-2002 og 2011-2012

Institusjoner	Førstevalgsøkere 2001 og 2002	Førstevalgsøkere 2011 og 2012	Studieplasser 2001 og 2002	Studieplasser 2011 og 2012
De tre nye universitetene	9 357	11 498	5 066	5 722
Statlige høyskoler	35 226	46 691	19 352	23 443

Kilde: Samordna opptak, suppleringsopptaket.

Tabellen viser antall førstevalgsøkere og studieplasser fordelt på a) de tre statlige høyskolene som ble universiteter i perioden 2004-2010 (før og etter ny status) og b) de andre/gjenværende statlige høyskolene. Høgskolen i Molde er inkludert i kategorien høgskole i alle årene. Tallene er gjennomsnittsverdier for 2001 og 2002 - og for 2011 og 2012- for førstevalgsøkere og studieplasser.

Antall førstevalgsøkere til de tre nye universitetene økte med 23 %, noe som er en svakere økning enn ved de statlige høyskolene (33 %). Antall studieplasser økte også mindre ved de nye universitetene enn ved de statlige høyskolene. Målt ved førstevalgsøkere per studieplass, er nivået og økningen lik for både de nye universitetene og de gjenværende statlige høyskolene (fra 1,8 til 2,0). Det faktum at høyskolene har hatt størst vekst i antall førstevalgsøkere peker i retning av at ny institusjonsstatus (universitet) ikke har medført bedret rekruttering av studenter.

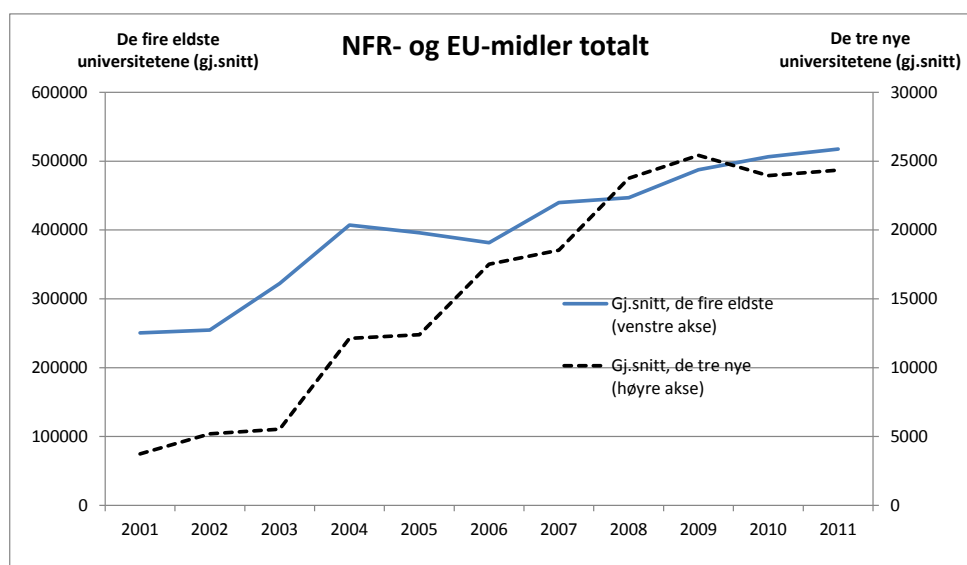
Rekruttering av fagpersonale er vanskeligere å belyse ved hjelp av kvantitative data. Opplysninger fra DBH indikerer en sterk vekst i antall professorårsverk ved både de nye universitetene og de statlige høyskolene. Andelen professorer målt opp mot faglige årsverk totalt er langt høyere ved de nye universitetene enn ved de statlige høyskolene, men veksten i andel er sterkere ved høyskolene.

⁴⁵ Argumentet om økt attraktivitet i forbindelse med samarbeid, kan måles ved hjelp av data fra DBH på forekomsten av utveksling blant de faglige tilsatte. Imidlertid utgjør en endring i datagrunnlaget (definisjonene) et brudd i tidsserien omtrent midt i den relevante perioden (2009), dermed brukes ikke denne indikatoren til å belyse institusjonenes attraktivitet.

10.2 Ekstern forskningsfinansiering

Et argument for å bli universitet som flere høyskoler har brukt, er at det vil bli lettere å skaffe eksterne forskningsmidler. En undersøkelse av utviklingen i ekstern forskningsfinansiering blant de tre høyskolene som har blitt universiteter – sammenlignet med de fire eldste universitetene – kan gi en indikasjon på om endret status har gjort det lettere å få slik finansiering. Figur 5 angir samlede forskningsmidler fra Norges forskningsråd (NFR) og EU.⁴⁶

Figur 5: Mottatte forskningsmidler fra NFR og EU, 2001-2011



Kilde: Kunnskapsdepartementets sektoranalyser og DBH.

Figuren inneholder data på mottatte forskningsmidler fra NFR og EU, 2001-2011. Gjennomsnittstall for de fire eldste universitetene angis av heltrukken linje, målt opp mot venstre akse. Gjennomsnittstall for de tre høyskolene som ble universiteter (UiS, UiA, UiN) angis av stiplet linje, målt opp mot høyre akse. Tallene er oppgitt i millioner kroner. NB! De to aksene er skalert ulikt.

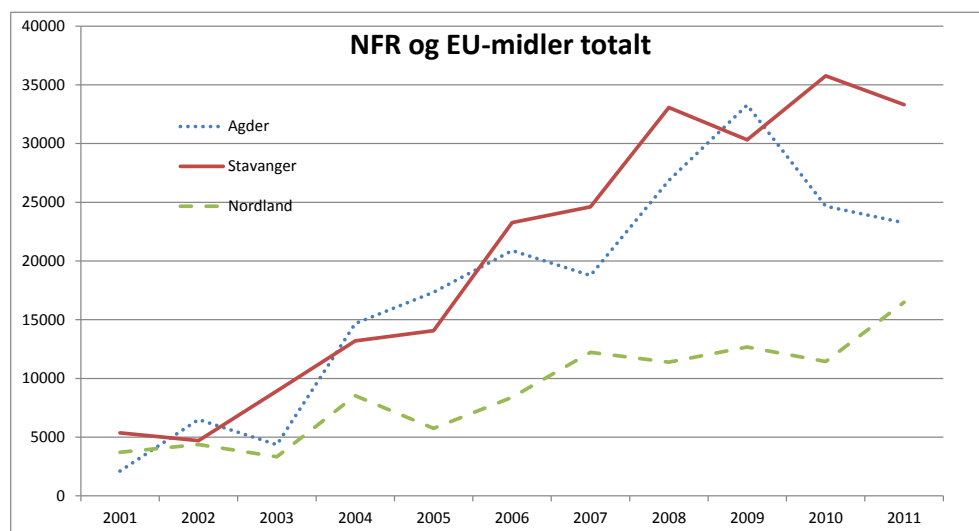
I gjennomsnitt mottok de fire eldste universitetene 250 millioner kroner i 2001 og 518 millioner kroner i 2011, noe som tilsvarer en dobling. For de tre høyskolene som ble universiteter er tilsvarende tall 4 millioner og 24 millioner kroner (en seks-dobling). De tre nye universitetene har altså hatt størst vekst, imidlertid er det lettere å oppnå stor vekst når utgangspunktet er på et langt lavere nivå (enn de fire eldste universitetene). Høyskolenes vekst var størst i første halvdel av perioden.

Er det mulig å påvise økt inngang av eksterne forskningsmidler etter at de tre høyskolene (Stavanger, Agder og Bodø) ble universiteter? En eventuell økning i forskningsmidler kan selvsagt skyldes andre forhold enn endret institusjonsstatus. Det er neppe slik at endret status vil medføre en umiddelbar økning i forskningsmidler, kanskje tar det noen år før en slik gevinst realiseres. Det kan også være slik at en økning i forskningsmidler oppstår som et resultat av den forskningsorienterte strategien

⁴⁶ I tillegg til midler fra EU og NFR, kan eksterne forskningsmidler komme fra blant annet næringsliv, fylker og kommuner. Disse tallene er ikke inkludert. Noen institusjoner, kanskje spesielt Universitetet i Stavanger, har mottatt ikke ubetydelige midler fra andre enn EU og NFR.

høgskolene begynte med i årene før de oppnådde universitetsstatus. Ved å se på institusjonenes tall noen år før og noen år etter endret status, kan man få et bilde av dette.

Figur 6: Forskningsmidler fra NFR og EU, 2001-2011, Høgskolene/Universitetene i Agder, Stavanger og Bodø/Nordland



Kilde: Kunnskapsdepartementets sektoranalyser og DBH.

Figuren inneholder data på mottatte forskningsmidler fra NFR og EU, 2001-2011.

Høgskolen/Universitetet i Agder angis av prikket linje, Høgskolen/Universitetet i Stavanger angis av heltrukken linje, Høgskolen i Bodø / Universitetet i Nordland angis av linjen med bindestrek. Tallene er oppgitt i millioner kroner.

Høgskolen i Stavanger, som ble universitet i 2004, hadde sterk vekst allerede fra 2002. Veksten kan delvis også skyldes at de lå på et lavt nivå i 2001, institusjonsstørrelsen tatt i betraktning, slik at potensialet for vekst var stort. Høgskolen i Agder ble universitet i 2007, og hadde en sterk vekst allerede fra 2003 og helt til 2009. For Universitetet i Nordland (ny status i 2010) er det for tidlig å si noe om hvorvidt inngangen av eksterne forskningsmidler har økt. Prosentvis økte Stavanger 64 % i perioden før og etter ny status og Agder 175 %.⁴⁷ For de fire eldste universitetene er det ikke relevant å gjøre tilsvarende beregninger, all den tid de ikke har skiftet status. Vi ser imidlertid at de hadde en langt svakere vekst enn de nyeste universitetene i omtrent samme periode; prosentvis vekst mellom periodene 2003-2006 og 2007-2010 var 24 %.

Hva med statlige høyskoler som ikke har endret status? Data fra NIFU på ekstern finansiering av FoU ved tre store statlige høyskoler viser at de har hatt om lag samme vekst som de nye universitetene siden 2001.

Tallgrunnet er noe tynt til å konkludere med sikkerhet, men dataene indikerer at det heller er oppbyggingen av forskningsmiljøer enn den nye statusen i seg selv som medfører økt ekstern forskningsfinansiering. Dette sees av at institusjonene hadde om lag like sterk vekst i årene før – som

⁴⁷ For Stavanger er årene 2001-2004 inkludert i «før», årene 2005-2008 inkludert i «etter», for Agder er årene 2004-2007 inkludert i «før», årene 2008-2011 inkludert i «etter», for Nordland er årene 2007-2010 inkludert i «før», året 2011 inkludert i «etter».

årene etter – de endret status, og ved at statlige høyskoler som ikke har endret status har hatt om lag samme vekst som høyskolene som ble universiteter i samme periode.

10.3 Oppsummering

Som nevnt er mange av argumentene vanskelig målbare. To av institusjonenes argumenter er imidlertid belyst ved hjelp av kvantitative data.

Det kan ikke påvises bedret rekrutteringen av studenter på høyskolene som fikk universitetsstatus, mens bedret rekruttering av fagpersonale er vanskelig målbart. Imidlertid er det viktig å være klar over at en del sider ved rekruttering er vanskelig å måle, og at slike forhold kan ha hatt en positiv effekt av institusjonsstatus. Det gjelder for eksempel *kvaliteten* på nye stipendiater og i hvor stor grad institusjonene lykkes i å tiltrekke seg toppforskere.

Ny institusjonsstatus har heller ingen påvisbar effekt på ekstern forskningsfinansiering. Imidlertid er det ting som tyder på at oppbyggingen av fagmiljøer i forkant av oppnådd ny institusjonsstatus har medført økt ekstern finansiering. Det kan imidlertid tenkes at en ved å inkludere andre og vanskeligere tilgjengelige data, som for eksempel finansiering fra næringslivet, hadde fått et noe annet bilde.

11 Effekter av akkrediteringsregimet og dynamikken

I dette kapitlet gjøres det rede for en del endringer på makronivå i norsk høyere utdanning, som i stor grad kan tilskrives Kvalitetsreformen og etableringen av det nye akkrediteringsregimet, og de mulighetene institusjonene ble gitt i dette regimet. En del av spådommene og antagelsene som fremkommer i Evalueringen av Kvalitetsreformen i 2006 og Stjernø-utvalgets NOU 2008:3 er også belyst: hvor treffsikre var spådommene?

Materialet inkluderer ikke data på institusjoner som (bare) har fått akkreditert studietilbud av NOKUT. Fagskolesektoren inngår dermed ikke, datagrunnlaget er da også betraktelig dårligere enn innenfor høyere utdanning.

11.1 Landskapsendringene

I takt med institusjonens forflytninger i landskapet, har de ulike institusjonskategoriene endret størrelse, også målt ved antall studenter. I tabell 3 vises studenttall i hver kategori.

Tabell 3: Institusjonskategoriernes størrelse målt ved studenttall, 2003 og 2012

Institusjonskategori	2003	2012
Universitet	73 314	103 382
Vitenskapelig høyskole	7 627	32 524
Statlig høyskole	102 647	91 946
Privat høyskole	24 683	11 412
Sum	208 226	239 264

Kilde: DBH.

Tabellen angir alle egenfinansierte studenter og eksternt finansierte studenter høsten 2003 og 2012. Det skiller ikke mellom akkrediterte og ikke-akkrediterte private høyskoler i DBH. Kategorien Privat

høyskole omfatter de fleste, men ikke alle studietilbudene ved ikke-akkrediterte private høyskoler. Ikke alle private høyskoler rapporterer data til DBH, slik at det reelle tallet for denne kategorien er noe større. De militære høyskolene og Politihøgskolen rapporterer heller ikke til DBH, og er ikke inkludert i tallene. De to statlige kunsthøgskolene er inkludert i kategorien Statlig høyskole.

Antall universiteter har økt fra fire til åtte, i tillegg medførte fusjonen i Tromsø i 2009 en økning i antall universitetsstudenter. Universitetene hadde 35 % av alle studentene i 2003, 43 % i 2012. Antall vitenskapelige høyskoler (statlige og private) har økt fra seks til ni. Den relative størrelsen økte fra 4 % i 2003 til 14 % i 2012. Størstedelen av økningen kom som følge av Handelshøgskolen BIs nye status, som med sine drøyt 20 000 studenter trekker antall studenter oppover. De statlige høyskolenes relative størrelse sank fra 49 % i 2003 til 38 % i 2012. De private høyskolenes relative størrelse sank fra 12 % i 2003 til 5 % i 2012. Nedgangen skyldes primært Handelshøgskolen BI sin nye status.

11.2 Diversiteten mellom og innen institusjonene

Ifølge Stjernø-utvalget (NOU 2008:3, s 90) hevdet tilhengerne av det nye akkrediteringssystemet at dette ville føre til en kvalitetsheving av UH-sektoren ved at institusjonene ville løfte seg mot nye mål. Kritikere av forslaget pekte på at internasjonale erfaringer viste at et slikt system ville føre til økt akademisk drift og dermed redusert mangfold. Muligheten for negative konsekvenser for viktige yrkesutdanninger med lav akademisk status ble også trukket fram.

Mangfoldet i sektoren kan belyses på flere måter. Her avleses institusjonenes profil ved hjelp av antall studenter og studietilbud på ulike gradsnivå og profesjon- vs disiplinorientering.

Friheten til å opprette studietilbud har, som vist tidligere, medført langt flere master- og doktorgradstilbud ved de statlige høyskolene. Det er krevende å få presis oversikt over hvor mange mastergradstilbud som er blitt opprettet siden 2003, og over hvor mange som var akkreditert før 2003. I Evalueringen av kvalitetsreformen (Bleiklie, Ringkjøb og Østergren 2006, s 56-57) fremgår det at «Enkelte høyskoler har mer enn fordoblet sitt studietilbud i løpet av perioden, mens det for andres del er snakk om en langt mer beskjeden økning». Videre hevdes det at «For høyskolene har det vært viktig å bygge ut studiestrukturen i høyden. Kvalitetsreformen åpnet opp et politisk vindu for å realisere slike muligheter. Resultatet var et omfattende og intenst utviklingsarbeid for å stable på beina gode studieprogrammer ved flere av høyskolene. Så å si alle høyskoler tilbyr nå mastergradsprogrammer.»

Det var 45 mastergradsprogrammer ved 25 statlige høyskoler i 2003 (Stavanger ikke medregnet). I 2010 var tallet steget til 122 ved 22 statlige høyskoler (Skodvin og Stensby 2010). Den sterke økningen kom til tross for at tre institusjoner (med mange mastergradsprogrammer) endret status fra høyskole i perioden og altså ikke inngår i tallet for 2010.⁴⁸ I 2011 uteksaminerte universitetene nærmere 8000 kandidater på mastergradsnivå, mot i overkant av 1300 fra de statlige høyskolene. Kunnskapsdepartementets tilstandsrapport for 2012 fremhever videre at gjennomsnittlig antall uteksaminerte kandidater per mastergradsprogram per år er nokså lik mellom institusjonstypene: 9 for statlige høyskoler og 12 for universiteter (KDs 2012a, s 34). Det er også slik at langt de fleste som studerer ved høyskoler er bachelorgradsstudenter. Andel mastergradsstudenter i 2012 ved statlige høyskoler er bare 8 %, mens tilsvarende tall på universitetene er 45 %. Ved de tre høyskolene som ble universiteter, økte andel mastergradsstudenter fra 9 % til 24 % fra 2003 til 2012. (DBH).

⁴⁸ Det gjelder høyskolene i Agder (15 masterprogrammer, ble universitet i 2007), Tromsø (1 mastergrad, ble fusjonert med Universitet i Tromsø i 2009) og Molde (5 mastergrader, ble vitenskapelig høyskole i 2010).

Også på doktorgradssiden har økningen vært stor: fra 6 doktorgradsprogrammer ved de 26 statlige høyskolene i 2003, til om lag 44 i 2010.⁴⁹

På tross av veksten i mastergradsprogrammer på høyskolene, dominerer universitetene fortsatt tallmessig. Flere tidligere og nåværende høyskoler har utviklet studier på et høyere gradsnivå enn det de hadde før, og flere har utviklet studier som er mer disiplinorienterte enn profesjonsorienterte. Samtidig har en del av de tradisjonelle breddeuniversitetene økt bredden i studietilbudene sine gjennom å utvikle nye, mer yrkesrettede tilbud. Eksempler på dette er lærerutdanningene ved de eldste universitetene. De nye universitetene har mange store profesjonsutdanninger, som sykepleie og ingeniør, noe som har medført at universitetssektoren er blitt nok så stor på disse profesjonsutdanningene. I 2012 studerte eksempelvis 19 % av førskolelærerstudentene og 21 % av alle ingeniørstudenter på universiteter (DBH).

Vi har altså en situasjon der den tidligere nokså klare inndelingen i korte profesjonsstudier ved høyskolene og lengre disiplinstudier ved universitetene ikke er så klar lenger.

Selv om trenden går i retning av at høyskolene blir mer universitetslike, går utviklingen sakte. Dette får man et enkelt visuelt inntrykk av ved bruk av KDs «blomster» i DBH.⁵⁰ Ved å sammenligne de eldste universitetene, de nyeste universitetene og de statlige høyskolene, ser man at det til dels er store forskjeller i profesjonsprofil, nivåprofil (bachelor, master), kompetanseprofil med mer. Skodvin (2012) viser, ved hjelp av dette verktøyet, at det på flere områder fortsatt er store forskjeller mellom de nyeste og de eldste universitetene, og at de nye universitetene ikke er blitt bleke kopier av de eldste universitetene. Det er altså fortsatt slik at studentene har et stort mangfold av studier å velge mellom – både i sektoren som helhet og på den enkelte institusjon.

Oppsummert kan man si at det er en utvikling mot indre diversitet i de enkelte institusjonene, ved at flere institusjoner enn før både tilbyr yrkesrettede bachelorutdanninger og forskningstunge mastergrads- og ph.d.-utdanninger. Samtidig ser man en utvikling mot ytre homogenitet mellom institusjonene, ved at flere institusjoner tilbyr studier på alle nivå og blir mer lik de eldste universitetene. Dette samsvarer også med Kogan (1997) og Vaira (2009), som beskriver en slik todelt utvikling med en intern differensiering i hver institusjon og en ekstern homogenisering av sektoren.

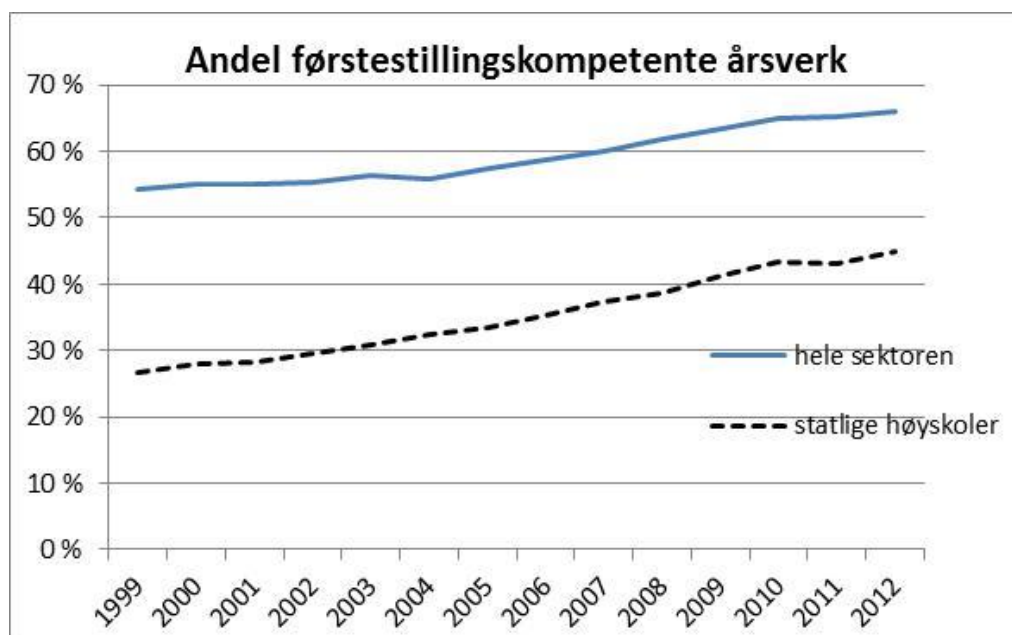
⁴⁹ Kilde: DBH. Her er tallene for alle institusjoner som var høyskoler (26) i 2003 også regnet med i 2011.

⁵⁰ Se http://dbh.nsd.uib.no/styringsdata/typologi_rapport.action for «blomstene».

11.3 Fagmiljøenes formelle akademiske kompetanse

Samtidig med – og til dels som en forutsetning for – utviklingen av flere studietilbud på høyere gradsnivå, har fagmiljøenes formelle akademiske kompetanse økt. Figur 7 viser utviklingen i andel førstestillingskompetente faglige årsverk.

Figur 7: Andel førstestillingskompetente i statlige høyskoler og i UH-sektoren som helhet, 1999-2012



Kilde: DBH.

Med førstestillingskompetente (faglige) årsverk menes stillinger det kreves doktorgrad eller tilsvarende for å inneha. Formell kompetanse tilsvarende doktorgrad innehas av dosenter eller førstelektorer. Andelen er beregnet med utgangspunkt i årsverk i den overordnede stillingskategorien Undervisnings- og forskerstillinger i DBH.

De tre høyskolene som ble universiteter inngår i tallene for statlige høyskoler frem til de endret sin status. Disse tre institusjonene dro opp andelen ansatte med førstestillingskompetanse blant alle høyskolene under oppbyggingen av egen kompetanse. Da de forlot institusjonskategorien, medførte det isolert sett et bidrag i negativ retning på institusjonskategoriens samlede førstestillingskompetanse. Dermed er den reelle veksten blant høyskolene noe høyere enn det som fremkommer av figur 7.

Andelen ansatte med førstestillingskompetanse har økt relativt jevnt siden 1999. Vi ser også at de statlige høyskolene har en noe høyere vekstrate enn sektoren sett under ett. Dette kan henge sammen med at det var høyskolene som satset mest på å øke fagmiljøenes formelle kompetanse, da det var her ambisjonene om opprykk fantes (og finnes). Det er også sannsynlig at akkrediteringssystemet, inkludert NOKUTs kriterier om fagmiljø, og ønsket blant flere institusjoner om å oppnå ny status har medført en motivasjon for å utvikle fagmiljøenes formelle akademiske kompetanse.

Imidlertid er det sannsynlig at en økning i kompetansenivå ville kommet uavhengig av etableringen av dagens akkrediteringssystem (se omtale av drivkreftene bak dynamikken i kapittel 7). Uansett årsak har fagmiljøenes akademisk kompetanse økt vesentlig, spesielt ved høyskolene.

11.4 Svekket rekruttering ved små institusjoner?

Stjernø-utvalget (NOU 2008:3, s 90) pekte også på muligheten for at en del små institusjoner kunne oppleve rekrutteringsproblemer som følge av den nye konkurransesituasjonen. Det ble hevdet at «De høyskolene som ikke er store nok eller har ressurser nok til å bli universiteter, vil være på kontinuerlig leting etter løsninger som gjør at de ikke opplever seg som tapere. Enkelte av profesjonshøyskolene i distriktene, og da særlig i Nord-Norge, vil ha problemer med å tilpasse seg de endrede rammebetingelsene og kan få vansker med å trekke til seg studenter og fagpersonale.».

Det er vanskelig å vurdere hvorvidt denne spådommen traff eller ikke, og om utviklingen som kan observeres skyldes den endrede konkurransesituasjonen eller andre forhold (spesielt geografi betyr mye for rekrutteringen). Det er sannsynlig at en del høyskoler (Nord-Norge) ville hatt rekrutteringsproblemer også uten innføringen av akkrediteringssystemet og etableringen av et mer konkurransepreget regime. Påstanden om rekrutteringsproblemer kan belyses ved hjelp av søkerdata.

Tabell 4: Førstevalgsøkere (primærøkere) og studieplasser, 2001-2002 og 2011-2012

Institusjoner	Førstevalgsøkere 2001 og 2002	Førstevalgsøkere 2011 og 2012	Studieplasser 2001 og 2002	Studieplasser 2011 og 2012
Høyskolene i Finnmark, Harstad, Narvik og Nesna	1 820	1 679	1 870	1 568
De andre statlige høyskolene	33 407	45 012	17 482	21 876

Kilde: Samordna opptak, suppleringsopptaket.

Tabellen inneholder gjennomsnittsverdier for henholdsvis 2001 og 2002 og 2011 og 2012. Tall for Høyskolene i Finnmark, Harstad, Narvik og Nesna representerer her små høyskoler i Nord-Norge. Tallene for de fire høyskolene er slått sammen, og holdt opp i mot tall for de andre statlige høyskolene samlet. Høgskolen i Molde er inkludert i kategorien høgskole i alle årene. Samisk Høgskole er ikke inkludert. Høyskolene/Universitetene i Agder, Stavanger, Tromsø og Bodø er ekskludert fra tallmaterialet.

Søkningen til de fire utvalgte høyskolene har hatt en negativ utvikling, i kontrast til de andre statlige høyskolene, som har opplevd økt søkning. Det er to høyskoler som har hatt en nedgang i søkningen fra 2001/2002 til 2011/2012, begge er blant de fire utvalgte. Institusjonene har justert antall studieplasser etter søkningen, slik at antallet er tilpasset endringene i antall førstevalgsøkere. Dette gjør at antall førstevalgsøkere per studieplass har vært stabilt i perioden. Høyskolene i Finnmark, Harstad, Narvik og Nesna har samlet sett hatt mellom ca. en førstevalgsøker per studieplass, tilsvarende tall for de andre statlige høyskolene har vært ca. 1,9. Tabellen viser fire utvalgte år, men søkertallene var stabile i hele perioden. Tallene indikerer en noe forverret rekruttering for noen av de utvalgte høyskolene i Nord-Norge. Verd å merke seg er at Høgskolen i Narvik har opplevd økt søkning og har økt antall studieplasser. Høgskolen i Nesna synes å ha stoppet nedgangen i søkningen. Selv om bildet er

nyansert, er alle de fire høyskolene blant de høyskolene med lavest antall førstevalgsøkere per studieplass i årene 2011-2012 (gjennomsnitt).

Stjernø-utvalget (NOU 2008:3, s 54) uttrykte også bekymring for at de statlige høyskolenes satsning på utvikling av mastergrader ville medføre en overetablering som gir for mange små faglige miljøer. Det vises til at det er etablert mange nye mastergradsutdanninger ved de statlige høyskolene, og at disse mastergradsutdanningene uteksaminerer svært få kandidater og at opptaket av nye studenter er lavt. Data fra KD og DBH kan belyse hvordan dette ser ut nå i etterkant.

Tabell 5: Mastergradstudier: Opptak og kandidatproduksjon i 2011⁵¹

Institusjonskategori	Opptak per studium	Antall studier	Studier med opptak lavere enn 10	Kandidater per studium
Statlige høyskoler	20,2	120	26	9,0
NTNU og UiB	25,4	216	85	11,9

Kilde: DBH/ KDs Tilstandsrapport for høyere utdanning 2012

Informasjon om gjennomsnitt antall studenter som ble tatt opp til mastergradsstudiene (opptak), antall mastergradsstudier totalt og antall mastergradsstudier med opptak på færre enn 10 studenter (per år) gjelder for alle statlige høyskoler og for to utvalgte universiteter (NTNU og UiB). Informasjon om uteksaminert kandidater per mastergradsstudium er hentet fra KDs tilstandsrapport, og gjelder alle statlige høyskoler og de fire eldste universitetene. Alle tall gjelder for 2011.

I gjennomsnitt tas det opp noen flere studenter per mastergradsstudium ved UiB og NTNU enn ved de statlige høyskolene. De to universitetene har langt flere mastergradsstudier enn høyskolene til sammen, NTNU alene har flere mastergradsstudier enn alle de statlige høyskolene (Kilde: DBH). Bak gjennomsnittstallene skjuler det seg store forskjeller. Det er store forskjeller innad på institusjonene, med svært lave opptakstall på en del mastergradsstudier ved både universiteter og høyskoler. Spesielt gjelder dette ved universitetene, der 39 % av mastergradsstudiene tok opp færre enn 10 studenter i 2011, på de statlige høyskolene var tilsvarende tall 22 %. Det lave antallet opptatte studenter kan skyldes både svak rekruttering (språkfag) og at noen studier har få studieplasser og adgangsbegrensning (Billedkunst og Film- og videoproduksjon). Kandidattallene er noe høyere ved universitetene enn ved de statlige høyskolene, men heller ikke målt ved denne indikatoren får Stjernø-utvalget støtte for sin bekymring om lav produksjon av kandidater ved høyskolene.

Rekruttering av fagpersonale er vanskeligere å belyse ved hjelp av kvantitative data. En indikasjon på rekrutteringsproblemer kan være at spesielt de stillingene som krever høyest akademisk kompetanse kan være vanskelig å fylle. Tall fra DBH (ikke presentert her) viser at høyskolene i Nord-Norge har hatt om lag samme økning i andel professorårsverk som de andre statlige høyskolene siden 2001.

Oppsummert kan det se ut som om høyskolene i Nord-Norge klarer å rekruttere fagpersonale, men sliter med å rekruttere studenter. Hva som er årsakene til sviktende rekruttering av studenter er vanskelig å besvare. Det kan være at en generell urbaniseringstrend betyr mer enn effektene av

⁵¹ Der det er gitt informasjon om det, er mastergradsstudier som gis både som hel- og deltid talt som et studium. Data på profesjonsstudiene i medisin og psykologi er ikke inkludert. Sivilingeniørstudiene ved NTNU er inkludert.

Kvalitetsreformen. De nye mastergradsstudiene ved høyskolene rekrutterer få studenter, men ikke særlig færre enn mange av universitetenes mastergradsstudier.

11.5 Små og sårbare fagmiljøer?

Stjernø-utvalget (NOU 2008:3, s 93) uttrykte bekymring for at de nye doktorgradene ville bli levert av små fagmiljøer: «Utvalgets hovedbekymring ved dagens system for institusjonsopptrykk er altså at det utvikles mange smale forskerutdanningsprogrammer i høyskolesektoren bygd på små og sårbare fagmiljøer...».

Dette understøttes av en NOKUT-rapport fra 2010. Rapporten tar for seg de NOKUT-akkrediterte doktorgradsprogrammene i perioden 2003-2009, og går gjennom de sakkyndiges vurderinger av fagmiljøene (Lid 2010, s 17): «Selv om det er enkelte unntak, er et gjennomgående trekk at fagmiljøene har blitt vurdert som relativt små og sårbare, både når det gjelder størrelse og aktivitet.»

NIFUs evaluering av forskerutdanningen i Norge (Thune med flere 2012) viser at det på noen områder er kvalitetsforskjeller mellom de ulike institusjonskategoriene. Rapporten uttrykker ingen generell bekymring over forskerutdanningens kvalitet ved høyskolene og de nye universitetene. Imidlertid påpeker rapporten at små høyskolemiljø i noen grad ikke tilbyr tilstrekkelig mange og relevante doktorgradskurs. I evalueringen ble det foretatt en undersøkelse blant utenlandske sakkyndige som har vurdert stipendiatenes avhandlinger ved de eldste og de nyeste universitetene. Denne undersøkelsen identifiserer kvalitetsforskjeller på avhandlingene i de eldste universitetenes favør.

Det kan altså se ut som om Stjernø-utvalgets bekymring til en viss grad var velbegrunnet. Imidlertid er det verd å merke seg at NOKUTs sakkyndige har vurdert de nye doktorgradsprogrammernes fagmiljøer til å være store og robuste *nok*, i og med at de faktisk ble akkreditert. Evalueringen av forskerutdanningen i Norge (Thune med flere 2012) påpeker også noen svakheter ved doktorgradsprogrammene ved høyskolene og de nye universitetene, men konkluderer alt i alt med at doktorgradsprogrammene også ved disse institusjonene holder en høy standard.

11.6 Sultefôres resten av organisasjonen og grunnutdanningene?

En forutsetning for å oppnå universitetsstatus er at det er etablert et tilstrekkelig antall master- og doktorgradsprogrammer. Det er kostbart å etablere studietilbud, og høyskolene får ikke ekstra ressurser fra myndighetene i form av belønningsmidler for arbeidet med å bli universitet. Høyskoler med universitetsambisjoner må dermed kanalisere eksisterende midler (eller skaffe ekstern finansiering) til å bygge opp disse programmene. I arbeidet med å bli universitet kan man da, mens en arbeider for å heve forskningskompetansen på de kjerneområdene som skal brukes til å heve institusjonen opp på universitetsnivå, risikere å undergrave kompetanse i resten av organisasjonen ved at den sultefôres på ressurser, med økt undervisningsbelastning og dårlige betingelser for forskning som resultat. Dette ble hevdet i Evalueringen av Kvalitetsreformen (Bleiklie, Ringkjøb og Østergren 2006 s 49), som også finner indikasjoner på at dette skjedde på en høyskole.

Et tema som ble tatt opp i Brandser og Brekke (2008), var hvorvidt satsingen på høyere gradsstudier har gått på bekostning av grunnutdanningene, eller om man har klart å etablere organisatoriske strukturer ved de enkelte studiesteder der man har vært i stand til å berike disse i et gjensidig samspill. Stjernø-utvalget (NOU 2008:3, s 56) pekte også på faren ved at man i fremtiden risikerer en utarming av grunnutdanningen som en følge av master- og ph.d-satsinger. Ifølge en NIFU-rapport (Røsdal m.fl. 2009, s 22), synes dette å være en reell problemstilling for Innlandsuniversitet.

I NOKUTs institusjonsakkrediteringer er denne problematikken også beskrevet. De sakkyndige påpeker i to tilfeller at institusjonen bør passe på at forskningsambisjonene ikke går på bekostning av studiekvaliteten i høyskolens øvrige studietilbud. I et annet tilfelle påpeker de sakkyndige at ambisjonene om å bli akkreditert som universitet har ført til en spesiell satsing på fagmiljøer med muligheter for å utvikle doktorgradsprogrammer, noe som har medført et spenningsforhold mellom denne satsingen og behovet for økte ressurser til profesjonsutdanninger.

Det er vanskelig å påvise en eventuell undergraving av kompetanse og utarming av grunnutdanningene. Det er imidlertid ikke urimelig å anta at satsning på et eller flere områder nødvendigvis må gå ut over andre områder. Institusjonene har begrensede midler, og må i mange tilfeller prioritere. Bekymringen for utarming av grunnutdanningene kom opp i diskusjonen rundt Høgskolen i Oslo og Akershus sine universitetsplaner. Studentparlamentet og Norsk studentorganisasjon er bekymret for konsekvensene av en slik statusendring. De frykter at master- og doktorgradsstudiene vil ta ressurser fra bachelorprogrammene og mener at satsingen ikke garanterer kvalitet.⁵² På den annen side kan opplevelsen av at bachelorgradsstudier nedprioriteres (i forhold til høyere grads studier) også være til stede på institusjoner som ikke har ambisjoner om opprykk. Dette kommer frem i en rapport fra NOKUT (Haakstad og Nesje 2012). Rapporten baserer seg på intervjuer med studenter og tilsatte ved sju institusjoner som er universiteter og/eller institusjoner uten kjente ambisjoner om opprykk. På den annen side kan eksistensen av regionale universitetsfond (for eksempel Innlandsuniversitets fond) gjøre en slik prioritering mindre nødvendig, og dermed motvirke tendensen til utarming.

11.7 Oppsummering

Institusjonslandskapet har endret seg, det har blitt flere universiteter og færre statlige høyskoler. De vitenskapelige høyskolene har vokst kraftig målt ved antall studenter.

Antall studietilbud på master- og ph.d-nivå ved de statlige høyskolene har økt betraktelig, og antall tilbydere av master- og ph.d-studier har også økt sterkt. Men fortsatt er bare 8 % av studentene ved statlige høyskoler mastergradsstudenter. Universitetene tilbyr i noe større grad enn før profesjonsrettede studier, mens høyskolene i noe større grad tilbyr disiplinorienterte studier. Det pågår en utvikling i retning av økt intern diversitet på institusjonene, og redusert diversitet mellom institusjonene og dermed i sektoren som helhet. Det er imidlertid fortsatt store forskjeller mellom de eldste universitetene, de nye universitetene og de statlige høyskolene.

Høyskolene har opprettet mange nye mastergradsstudier, mange med svak rekruttering av studenter. Imidlertid skiller de seg ikke fra universitetene på dette punktet, også universitetene har svært få studenter ved mange av sine mastergradsstudier. Fagmiljøene tilknyttet de nye doktorgradsprogrammene ved høyskolene er vurdert som relativt små og sårbare, men både fagmiljøene og doktorgradsprogrammene holder likevel en høy (nok) standard. Bekymringen for at andre deler av en institusjon som arbeider mot ny status vil lide under denne satsningen kan ikke påvises, men det er indikasjoner på at det har skjedd på enkelte institusjoner.

⁵² Kilde: Aftenposten Aften 29.02.2012.

12 Dynamikk i de kommende årene

Dette kapitlet tar for seg høyere utdanning, hovedsakelig på grunn av mangelfull dokumentasjon på tendensene i fagskolesektoren. Innenfor fagskolesektoren ser vi tendenser til at flere institusjoner vil løfte sine studietilbud, fra fagskole til høyere utdanning. Flere fagskoler har allerede gjort det, og vi har dermed fått flere institusjoner med et bein i hver sektor (fagskolesektoren og høyere utdanning). I tillegg har en del institusjoner som aldri har hatt fagskoletilbud fått akkreditert studietilbud innen høyere utdanning. Det er ikke urimelig å anta at denne utviklingen vil fortsette. Mange av utviklingstrekkene som beskrives nedenfor gjelder imidlertid også for institusjonene i fagskolesektoren.

Innenfor høyere utdanning er det en langsiktig tendens i retning av færre og større institusjoner. Høgskolereformen i 1994 reduserte antall institusjoner kraftig. De mange fusjonene som er gjennomført etter tusenårsskiftet, har også gitt større og færre enheter. I mange regioner er det – og har det vært – prosjekter som tar sikte på å fusjonere høyskoler som sammen skal oppnå universitetsstatus. Flere av disse prosjektene møter nå vanskeligheter og vil kanskje ikke realiseres med det første. Allikevel vil flere institusjoner trolig fusjonere på sikt og flere vil trolig søke om ny institusjonsstatus, gitt at dagens akkrediteringsregime opprettholdes. Det er flere ulike drivkrefter bak utviklingen. Kvalitetsreformen i 2003 forsterket konkurransepreget i sektoren, og institusjonsrankinger trekker også i retning av en mer konkurransepreget situasjon. Myndighetene ønsker også mer robuste fagmiljø og institusjoner, SAK-midlene (delt ut fra og med 2010) bidrar til mer samarbeid mellom institusjonene. Til sammen bidrar disse elementene til at institusjonene i stor grad må tenke strategisk og noen vil på bakgrunn av disse endringene i utdanningssystemet orientere seg mot andre institusjoner med tanke på samarbeid eller sammenslåing.

Goedegebuure (2012) hevder, på bakgrunn av sin studie av situasjonen i mange land, at fusjoner er *ett* svar institusjonene kan ha på utfordringene som blant annet økt konkurranse gir. Andre svar kan være mer eller mindre løse samarbeid. Han mener også at økt global konkurranse om talent, sammen med økt studentmobilitet og en «de-nasjonalisering» av forskning tvinger institusjoner til i større grad å handle strategisk. For noen av disse institusjonene vil fusjonering være svaret på utfordringene, noe vi trolig vil se mange eksempler på i fremtiden.

Status og planer

De tre høyskolene som allerede har blitt universitet, har i gjennomsnitt oppnådd sin nye status fire år etter at det fikk akkreditert sitt fjerde og siste doktorgradsstudium. Det er en del forskjeller mellom de tre høyskolene som har blitt universitet og dagens høyskoler med universitetsambisjoner. For det første rykket de opp under et noe «enklere regime», da Kunnskapsdepartementets forskrift ble strammet inn i 2010. Den setter nå krav om at et nytt doktorgradsstudium skal ha minst åtte årsverk med førstestillingskompetanse og at minst fire av disse skal ha professorkompetanse, samt at institusjonen skal ha kapasitet og rekrutteringspotensial til å knytte minst 15 doktorgradsstudenter til studiet i løpet av fem år etter oppstart. Disse kravene gjør det vanskeligere for institusjoner å få akkreditering som universitet. For det andre er mange av dagens aspiranter ikke regionalt ledende institusjoner i samme grad som høyskolene i Stavanger, Agder og Bodø. Disse tre høyskolene utviklet sin fagportefølje alene, uten fusjonering, noe de fleste av dagens aspiranter ikke legger opp til. Med bakgrunn i vanskelighetene en del samarbeidsprosjekt har og har hatt, kan det se ut som om opprykk basert på fusjonering ikke er en enkel vei til universitetsstatus.

Høgskolen i Oslo og Høgskolen i Akershus fusjonerte med sikte på å bli universitet, og arbeider med en søknad om å bli universitet som skal være klar ved årsskiftet 2015/2016.⁵³ Høgskolen i Oslo og Akershus er den desidert største høyskolen, og har allerede fem doktorgradsstudier, og innfrir dermed et viktig krav for å kunne bli universitet. Et fremtidig Innlandsuniversitet, med høyskolene i Gjøvik, Hedmark og Lillehammer, vil totalt sett også være en stor institusjon. Disse tre institusjonene har til sammen fem doktorgradsstudier. Prosessen er som tidligere omtalt stoppet opp, og en fusjon virker ikke nært forestående. De tre høyskolene i Østfold, Vestfold og Buskerud har også hatt fusjonsplaner og universitetsambisjoner. Høgskolen i Østfold har trukket seg ut av fusjonsarbeidet. De to gjenværende høyskolene har gjort styrevedtak om fusjon, og har så langt utviklet og fått akkreditert to doktorgradsstudier. Høgskolen i Telemark har fått akkreditert tre doktorgradsstudier, og det pågår en utredning av muligheten for fusjon med Universitetet i Agder. Høgskolen i Finnmark fusjonerer med Universitetet i Tromsø 1. august 2013. Det er også en del andre initiativer rundt omkring i landet, men ingen ser ut til å ha samme moment som de som allerede er beskrevet har/hadde.

I tillegg har enkelte stemmer hevet seg for at små høyskoler skal innlemmes/fusjonere med eksisterende universiteter: dette gjelder blant annet Høgskolen i Harstad (Universitetet i Tromsø) og Høgskolen i Narvik og Høgskolen i Nesna (Universitetet i Nordland). Realiseres disse fusjonene, vil ikke antall universiteter øke, og vi får en utvikling i retning av Stjernø-utvalgets forslag om store fler-campusuniversiteter spredt rundt omkring i Norge.

Det er langt enklere for en høyskole å oppnå status som vitenskapelig høyskole enn som universitet. Kravene for å bli vitenskapelig høyskole er blant annet at institusjonen må ha akkreditert et studietilbud på mastergradsnivå og et studietilbud på doktorgradsnivå. Høgskolen i Molde ble i 2009 akkreditert som vitenskapelig høyskole i logistikk. Nå når det virker som om flere av fusjonsprosessene har mistet moment og kanskje har havarert, kan det tenkes at enkelte av de involverte høyskolene heller satser på alenegang mot status som vitenskapelig høyskole enn samarbeid med andre for å bli universitet. Et eksempel på dette er at Høgskolen Narvik sysler med planer om å etablere seg som vitenskapelig høyskole.

Samisk høgskole har lenge ønsket å bli en vitenskapelig høgskole. I 2012 konkluderte det regjeringsoppnevnte Butenschøn-utvalget (Butenschøn m.fl. 2012) med at nåværende kriterier for akkreditering av vitenskapelige høyskoler sperrer for at Samisk høgskole skal kunne oppnå slik status i overskuelig framtid. Utvalget foreslo at det må gjøres unntak fra gjeldende akkrediteringsregime for denne institusjonen. Utvalget omtaler også mulighetene for en utvikling av Samisk høgskole mot en vitenskapelig høgskole, og videre mot et urfolksuniversitet.

Det er sannsynlig at flere ikke-akkrediterte høyskoler i løpet av de nærmeste årene vil søke NOKUT om akkreditering som høyskole. Dette kan hevdes på bakgrunn av at NOKUT allerede har akkreditert åtte institusjoner inn i denne kategorien og at faktorer som akademisk drift og konkurranse om studenter gjør det interessant for enkelte institusjoner å oppnå denne statusen.

Stjernø-utvalgets forslag og dagens utviklingstrekk

Stjernø-utvalget foreslo at institusjonsstrukturen skulle endres gjennom statlig bestemte fusjoner. Myndighetene ønsket det samme, men ville heller *stimulere* til frivillig samarbeid og sammenslåing.

⁵³ <http://www.hioa.no/Aktuelle-saker/Nyhetsbrev-fra-dekan-for-mars-2013>

Det norske institusjonslandskapet har forandret seg ganske mye gjennom både opprykk og fusjoner i tiden etter 2003. Disse endringene, som har medført færre og større institusjoner, har i hovedsak vært frivillige. Basert på gjennomførte og planlagte fusjoner, kan det se ut som om Stjernø-utvalgets forslag om å opprette færre og større enheter til en viss grad kan bli en realitet gjennom frivillighet. Flere av de sammenslåingene som utvalget pekte på (Innlandet, Oslofjord, Nordland med flere), har imidlertid opplevd at fusjonsprosessene har stoppet opp eller i beste fall er satt på vent. Uansett vil trolig institusjonskategorien Statlig høyskole bli mindre, både målt i antall institusjoner og i studenttall. Dette som et resultat av at noen statlige høyskoler vil fusjonere med universiteter, noen med andre høyskoler og at noen vil oppnå ny institusjonsstatus. I 2003 var 49 % av alle studenter registrert ved statlige høyskoler, i 2012 38 %, og dersom dagens planer om fusjoner og opprykk realiseres, vil kategoriens andel av alle studenter bli om lag 17 % om noen år.

Proessen en kan observere, der mange statlige høyskoler ønsker å være noe annet enn statlige høyskoler, kan få en egen dynamikk. Denne dynamikken kan påvirke høyskoler som egentlig ikke ønsker å være noe annet enn høyskole til å orientere seg bort fra denne institusjonskategorien, av redsel for å bli «stående igjen alene». En overordnet drivkraft som akademisk drift virker også i retning av å trekke institusjoner lenger opp i institusjonshierarkiet. I tillegg kommer myndighetens ønsker om – og stimulering til – større og mer robuste enheter, som virker i retning av sammenslåinger. Det kan være vanskelig for en del, spesielt små, institusjoner å stå i mot drivkreftene som virker i retning av fusjonering og institusjonell drift. Det kan gå mot et nytt landskap med få eller ingen statlige høyskoler, men desto flere vitenskapelige høyskoler og flere og større universiteter.

Det kan se ut som om vi går i retning av det Stjernø-utvalget så for seg når det gjelder *statlige* institusjoner: 8-10 flercampus-universiteter med tyngdepunkt i ulike deler av landet. En del institusjoner vil trolig fortsatt stå utenfor disse store institusjonene. Det gjelder vitenskapelige høyskoler, enkelte statlige høyskoler og ikke minst private høyskoler.

13 Refleksjoner

Den norske tertiærutdanningssektoren har vært preget av dynamisk utvikling de seneste årene. Utviklingstrekkene er i stor grad effekter av ti år gamle endringer i rammevilkårene. Kvalitetsreformen i 2003 ga institusjonene mer handlingsrom og muligheter til blant annet å oppnå ny formell status i høyere utdanning. Med Kvalitetsreformen kom også en ny mekanisme for at nye tilbydere kan få rett til å tilby høyere utdanning gjennom å få studietilbud akkreditert av NOKUT. Omtrent samtidig med Kvalitetsreformen ble fagskolesektoren regulert gjennom Lov om fagskoleutdanning.

Satt på spissen kan man hevde at sektoren preges av at fagskoler vil bli høyskoler og at høyskoler vil bli universiteter. I tillegg har mange institusjoner fusjonert, og flere fusjoner er på trappene. Gjennom fusjoner kan høyere institusjonsstatus oppnås, både ved fusjoner mellom to eller flere høyskoler og – mer opplagt – ved at en høyskole fusjonerer med et universitet. Dette gir isolert sett gir færre (og større) institusjoner på et stadig høyere nivå i institusjonshierarkiet. I tillegg ser vi en tendens til «påfyll nedenfra», ved at fagskoler og andre aktører som tidligere ikke kunne tilby høyere utdanning nå søker om – og får – akkreditert tilbud innen høyere utdanning. De nye aktørene er som regel vesentlig mindre enn eksisterende tilbydere. Alle bevegelsene i landskapet går oppover, både i den forstand at det utvikles stadig flere studier på et høyere gradsnivå og at mange institusjoner rykker oppover i hierarkiet.

Dersom den pågående trenden fortsetter, vil antall nye tilbydere av både bachelorgrads- mastergrads- og ph.d-studier øke. I tillegg vil flere institusjoner forflytte seg oppover, både fra fagskole til høyere utdanning, og innenfor høyere utdanning, for eksempel ved at flere institusjoner blir universiteter.

Drivkrefter og motiver

Det er et bredt spekter av drivkrefter bak den institusjonelle driften. Akademisk drift i mange former og hos mange aktører er en vesentlig bakgrunn. Blant drivkreftene er også økt konkurranse om studenter og finansiering. Fusjoner er et verktøy for å stige i hierarkiet. Drivkrefter bak fusjoner samsvarer derfor i stor grad med drivkreftene bak institusjonell drift. I tillegg kommer myndighetenes ønske om større og mer slagkraftige enheter, en utvikling som stimuleres ved hjelp av SAK-midlene.

Høyskolenes argumenter for å søke akkreditering på et høyere nivå dreier seg i stor grad om å styrke sin posisjon i et miljø preget av konkurranse om studenter, tilsatte og forskningsmidler. Dette anses å ha betydning for attraktivitet, status, handlingsrom og regional eller nasjonal rolle. En kan hevde at dynamikken dypest sett handler om institusjonenes overlevelse. Flere høyskoler ser det som nødvendig å utvikle studier på et høyere gradsnivå for å rekruttere nok studenter. Samtidig ser flere høyskoler på det å fusjonere (med et universitet, eller en annen høyskole) som en forutsetning for å hevde seg i utdanningsmarkedet. Høyskolene posisjonerer seg for å tiltrekke seg mange og dyktige nok studenter og tilsatte, og for å oppnå bedret ekstern finansiering og samarbeid med andre institusjoner.

En annen beveggrunn mange institusjoner har for å ønske en annen institusjonsstatus er å få større fullmakter til å opprette nye studieprogrammer, uten å måtte søke NOKUT.

Også i fagskolesektoren og blant institusjoner uten fagskoleutdanning ser en lignende trekk. Flere slike institusjoner har utviklet studietilbud innen høyere utdanning. Motivene kan grunnleggende sett handle om å trekke til seg flere studenter, noe som anses å være enklere om deres studenter kan få lån i Lånekassen og muligheten til innpassing av oppnådde studiepoeng i høyere utdanning. Fagskoler kan ikke tilby utdanning som er lenger enn to år, noe som trolig anses som en begrensning blant en del av dem. Et annet forhold er at fagskoler opplever et visst konkurranseforhold med høyere utdanning om rekruttering av studenter. Grensen mellom fagskole og høyere utdanning er på en måte også litt utydelig, da fagskoler tar opp studenter med generell studiekompetanse, og noen høyskoler tar opp personer uten generell studiekompetanse («Y-veien»).

Også studentenes individuelle drift «oppover» forsterker de tendensene en ser i institusjonene. En NIFU-rapport fra 2009 viser at bare 13 % av bachelorkandidater fra de fire breddeuniversitetene⁵⁴ var i relevant heltidsarbeid et halvt år etter eksamen, og at tre av fire bachelorstudenter fortsatte med videre studier. (Arnesen og Waagene, 2009). Rapporten viser også at bare 15 % av bachelorkandidatene oppga å ha bachelorgraden som høyeste utdanningsmål. Dette indikerer at mange studenter, og kanskje arbeidsmarkedet, ikke oppfatter at bachelorgraden er en god nok selvstendig arbeidslivsutdanning, noe som var et av målene med innføringen av det nye gradssystemet i 2003. Selv om disse tallene er noen år gamle, er det ikke usannsynlig at de fortsatt er gyldige. Mange av bachelorgradene ved universitetene kvalifiserer ikke direkte til jobb, fordi mange av dem ikke er veldig yrkesrettede. En annen årsak til at mange med slike bachelorgrader har vansker med å skaffe relevant jobb er at de utkonkurreres av de mange mastergradsutdannede som er bedre kvalifisert, selv om jobbene ikke nødvendigvis krever utdanning på mastergradsnivå. En annen NIFU-rapport

⁵⁴ Definert som NTNU, UiB, UiO og UiT.

(Arnesen, Støren og Wiers-Jenssen, 2012) viser at de fleste mastergradskandidater raskt kommer i relevant arbeid.

Situasjonen på arbeidsmarkedet, der en del bachelorgrader fra universitetene ikke anses som tilstrekkelig, har en viss likhet med konkurransesituasjonen mange høyskoler oppfatter de er i («alle andre blir universitet, derfor må vi også bli det»). Vi får altså en inflasjonspreget situasjon blant studentene.

Effekter og samfunnets behov

Dynamikken kan gi både positive og negative effekter. På den positive siden er faglig utvikling og engasjement, som kan medføre sterkere fagmiljøer, mer og bedre utdanning, forskning og utviklingsarbeid. På den negative siden finnes det indikasjoner på at den institusjonelle driften kan gå ut over grunnutdanningene på bachelornivå, når institusjonene må prioritere mastergrad og ph.d for å kvalifisere seg til opprykk.

En kan også stille spørsmål ved om muligheten til at «hvem som helst» kan etablere seg som tilbyder av høyere utdanning ved å tilfredsstille NOKUTs kriterier for studieakkreditering, uten at det finnes klare terskelverdier for størrelse og robusthet på institusjonsnivå. I dag akkrediterer NOKUT studietilbud hos nye aktører på helt ned til 30 studiepoeng. Fravær av minimumskrav for robusthet og størrelse på institusjonsnivå er antagelig en medvirkende årsak til at om lag halvparten av alle høyere utdanningsinstitusjoner har færre enn 1000 studenter, at en fjerdedel av dem har færre enn 200 studenter, og at nesten halvparten av alle fagskoler har færre enn 50 studenter.

Heller ikke tendensene til akademisering av fagskoleutdanningen, der deler av den blir dyttet opp på bachelorgradsnivå, er utelukkende positive. Behovet for fagskoleutdannede synes å være stort i arbeidslivet, og det er dermed ikke sikkert at en slik akademisering er veien å gå. Fagskoleutdanning skal per definisjon være kort og yrkesrettet, og svarer i mange tilfeller direkte på behov i yrkeslivet. Hva skjer når disse utdanningene blir mer teoretiske og gjøres om til bachelorgrader? En slik utvikling vil gjøre det vanskeligere å ta fagskoleutdanning for personer som er mindre teoretisk anlagte, og som ikke ønsker å utdanne seg i teoretiske fag. Og yrkeslivet vil kanskje i mange tilfeller heller ha praktisk orienterte fagfolk enn akademikere. Dette gjelder både innen helse- og omsorgssektoren og i deler av industrien. På samme måte som studenter nå føler at de «må» ha mastergrad, kan akademisering av fagskolesektoren føre til en situasjon som er inflasjonspreget. Der man hittil ofte har vurdert en nasjons utdanningsnivå etter hvor stor prosentandel av befolkningen som tar høyere utdanning – og på hvilket nivå – kan det være grunn til å drøfte nærmere om en stadig høyere utdannet befolkning alltid samsvarer med samfunnets behov for *adekvat* arbeidskraft.

Går samfunnet glipp av nødvendig kompetanse dersom fagskolene i stadig større grad begynner å utvikle bachelorgradsstudier? Og vil bachelorgradene ved breddeuniversitetene noensinne oppfattes som tilstrekkelig yrkesrelevante til at kandidater herfra faktisk kvalifiserer godt til arbeidslivet? Utdannes det for få personer med kort og yrkesrettet utdanning og for mange med lang og teoretisk utdanning? Harmonerer den institusjonelle og akademiske driften med samfunnets behov?

Scenarier

I dagens akkrediteringsregime gis institusjonene mulighet til å stige i institusjonshierarkiet, og oppnå en ny og «høyere» formell status. Enkelte aktører har tatt til orde for at akkrediteringsregimet bør endres. Prinsipielt kan følgende endringer i lovverket gjøres, og dermed påvirke mulighetene for opprykk:

- Lukking. Institusjonene gis ikke lenger muligheten til å få ny status og/eller få akkreditert nye ph.d.-grader.
- Åpning. Institusjonene kan fritt kalle seg det de vil.
- Justering av det eksisterende regimet.

En kan tenke seg at dagens akkrediteringssystem vil endres drastisk, ved at muligheten til opprykk avskaffes, slik at aspirerende institusjoner ikke gis mulighet til å bli universitet og/eller vitenskapelig høyskole. Noen av de politiske partiene har passuser i sitt partiprogram som tilsier at det kan bli endringer. I Høyre sitt stortingsvalgprogram 2013-2017 slås det fast at «Kriterier for godkjenning av universiteter og høyskoler gjennomgås... Inntil disse evalueringene foreligger, godkjennes ingen nye universiteter»⁵⁵. Venstre mener i sitt forslag til stortingsvalgprogram for perioden 2013-2017, at «det ikke skal godkjennes flere universiteter i Norge før man har utarbeidet en helhetlig strategi for hvordan fremtidens utdanningssektor i Norge skal se ut».⁵⁶ Passusene i disse partienes valgprogrammer kan tyde på at de vurderer å stramme inn mulighetene for opprykk. En slik utvikling vil opprettholde og tydeliggjøre dagens binære system. Dette understøttes også av en artikkel i Forskerforum 30/5 2013, der essensen er at «Hverken Høyre, Kristelig Folkeparti eller Venstre vil la Høgskolen i Oslo og Akershus (HiOA) bli universitet uten nærmere utredninger».⁵⁷

En konsekvens av en slik utvikling vil være at fusjon med et eksisterende universitet blir eneste mulighet for en høyskole til å oppnå universitetsstatus. Dette alternativet er nok i utgangspunktet også den enkleste veien for en høyskole å gå. Det eksisterer tendenser mange steder i denne retningen, spesielt i Nord-Norge, der Universitetet i Tromsø har fusjonert med både Høgskolen i Tromsø og Høgskolen i Finnmark.

En motsatt ytterlighet er å gi alle institusjoner rett til å kalle seg universitet (uten dagens krav til antall godkjente mastergrads- og ph.d.-studier). Dette er ikke en veldig sannsynlig utvikling, da ingen av de største politiske partiene i Norge synes å gå inn for det. Dersom dette likevel skulle bli en realitet, vil utviklingen samsvare med det som har skjedd i Storbritannia, Spania og Australia. I disse landene er institusjonelle bevegelser ikke lenger relevant, da all, eller nesten all, høyere utdanning gis av universiteter. Institusjonene er formelt sett i samme kategori, mens det i realiteten er store forskjeller mellom dem, med hensyn til faglig styrke og omdømme. Dersom en slik variant velges, er det likevel ikke sikkert at en endring i institusjonsnavnet vil medføre nye rettigheter.

En tredje mulighet innebærer en justering av dagens opplegg, der det kanskje gjøres mer krevende for institusjonene å stige i hierarkiet. En slik endring ble foretatt i Kunnskapsdepartementets forskrift i 2011, da det ble fastsatt høyere krav til å få akkreditering for nye doktorgradsstudier, som jo er en forutsetning for å få akkreditering som universitet. En mulighet er at et fremtidig system vil inneholde flere slike reguleringer knyttet til fagmiljøenes og institusjonenes robusthet og størrelse.

⁵⁵ https://www.hoyre.no/admin/filestore/Filer/Politikkdokumenter/Stortingsvalgprogram/Hyresstortingsvalgprogram2013-2017bokmaal_web.pdf

⁵⁶ http://www.venstre.no/files/centralt/program2013/stortingsvalgprogram_2.utkast.pdf

⁵⁷ <http://www.forskerforum.no/wip4/vil-ikke-garantere-nytt-oslo-universitet/d.epl?id=2132641>

Litteraturliste

- Arnesen, C.Å., Waagene, E. (2009). *Bachelorgraden fra universitet – en selvstendig grad, eller delmål i et lengre utdanningsløp?* NIFU 7/2009. <http://www.nifu.no/files/2012/11/NIFUrapport2009-7.pdf>
- Arnesen, C.Å., Støren, L.A. og Wiers-Jenssen, J. (2012). *Arbeidsmarkedssituasjon og tilfredshet med utdanningen blant ulike grupper av nyutdannede*. NIFU 39/2012. <http://www.nifu.no/files/2012/11/NIFUrapport2012-39.pdf>
- Bleiklie, I., Ringkjøb, H-E. og Østergren, K. (2006). *Evaluering av Kvalitetsreformen – delrapport 9*. Forskningsrådet. <http://www.uib.no/filearchive/delrapport-9-kvalitetsreformen9.pdf>
- Brandser, G., og Brekke, O.A. (2008). *Veien mot et Innlandsuniversitet*. Rokkansenteret 3/2008. http://rokan.uni.no/rPub/files/215_Rapport_03-08_Brekke_Brandser.pdf
- Butenschøn, N.A. m. fl. (2012). *Langs lange spor - om samisk forskning og høyere utdanning*. Kunnskapsdepartementet 2012. http://www.regjeringen.no/upload/KD/Vedlegg/Forskning/rapporter/Langs_lange_spor-.pdf
- DiMaggio, P.J. og Powell, W. (1983). *The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields*, American Sociological Review, 48 (1983), 147-60.
- Goedegebuure, L. (2012). *Mergers and More: The changing tertiary education landscape in the 21st century*. HEIK working paper 2012/01, Universitetet i Oslo. http://www.uv.uio.no/english/research/groups/heik/heik-working-paper-series/docs/HEIKwp201201_goedegebuure.pdf
- Haakstad, J. og Nesje, K. (2012). *Oppfatninger av studiekvalitet. En oppfølgende kvalitativ undersøkelse omkring resultatene i NOKUTs kvalitetsbarometer 2011*. NOKUT 5/2012. http://www.nokut.no/Documents/NOKUT/Artikkelbibliotek/Kunnskapsbasen/Rapporter/UA%202012/Haakstad_Jon_og_Nesje_Katrine_Oppfatninger_om_kvalitet_2012-5.pdf
- Huisman, J. (1998). *Diversity and differentiation in Higher Education Systems*, p. 75 -110. Workshop on Questions of Institutional Landscape, Bohinj, Slovenia July 1999. CHEPS.
- Hunt, C. (2011). *National Strategy for Higher Education to 2030*. The Higher Education Authority (HEA), Ireland. http://www.heai.ie/sites/default/files/national_strategy_for_higher_education_2030.pdf
- Kogan, M. (1997). *Diversification in Higher Education: Differences and Commonalities*. *Minerva*, Vol. 35, 47-62.
- Kunnskapsdepartementet (2010): *Tilstandsrapport for høyere utdanningsinstitusjoner 2010*. http://www.regjeringen.no/upload/KD/Vedlegg/UH/Sektoranalyse/Tilstandsrapport_2010_versjon-1.0.pdf
- Kunnskapsdepartementet (2012a): *Tilstandsrapport Høyere utdanning 2012*. http://www.regjeringen.no/upload/KD/Vedlegg/UH/Rapporter_og_planer/Tilstandsrapport_hoyere_uttanning_2012.pdf

- Kunnskapsdepartementet (2012b): *Tilstandsrapport Fagskoler 2012*.
<http://www.regjeringen.no/upload/KD/Vedlegg/Fagskoleutd/TilstandsrapportFagskolesektorenF4283.pdf>
- Kyvik, S. (1999). *Evaluering av høgskolereformen – sluttrapport*. Forskningsrådet.
<http://www.forskningsradet.no/bibliotek/publikasjoner/hogskolereformeal/>
- Kyvik, S. (2006). *Endringsprosesser i høyskolesektoren i Vest-Europa*. NIFU, Arbeidsnotat 7/2006.
- Kyvik, S. og Stensaker, B. (2011). *Høgskolen Stord/Haugesund – fusjon, fisjon eller status quo?* NIFU 12/2011. <http://www.nifu.no/publications/863219/>
- Lid, S. E. (2010). *NOKUTs erfaringer fra ekstern kvalitetssikring av doktorgradsutdanning*. NOKUT 2/2010. <http://www.nokut.no/no/NOKUTs-kunnskapsbase/NOKUTs-publikasjoner/Utredninger-og-analyser/NOKUTs-erfaringer-fra-ekstern-kvalitetssikring-av-doktorgradsutdanning/>
- NOU 2000: 14. *Frihet med ansvar. Om høgre utdanning og forskning i Norge*. Kunnskapsdepartementet. (Mjøs-utvalget)
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/NOUer/2000/NOU-2000-14.html?id=142780>
- NOU 2003:25. *Ny lov om universiteter og høyskoler. Utdannings- og forskningsdepartementet*. (Ryssdal-utvalget)
<http://www.regjeringen.no/Rpub/NOU/20032003/025/PDFS/NOU200320030025000DDDPDFS.pdf>
- NOU 2008:3. *Sett under ett - Ny struktur i høyere utdanning*. Kunnskapsdepartementet. (Stjernø-utvalget) <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/NOUer/2008/NOU-2008-3.html?id=497182>
- Reichert, S. (2009): *Institutional diversity in European Higher Education. Tensions and challenges for policy makers and institutional leaders*. European University Association.
- Røsdal, T., Hope, K., Lykke, P S. og Stensaker, B. (2009). *Konturer av et Innlandsuniversitet*. NIFU 26/2009. <http://www.nifu.no/files/2012/11/NIFUrapport2009-26.pdf>
- Skodvin, O-J. og Stensby, B R. (2010). *Does size matter? The Norwegian HE landscape in change*. Paper presented at EAIR Forum, 2010.
[http://www.nokut.no/Documents/NOKUT/Artikkelbibliotek/Kunnskapsbasen/Foredrag%20og%20artikler/UA%202011/Skodvin og Stensby Does size matter.pdf](http://www.nokut.no/Documents/NOKUT/Artikkelbibliotek/Kunnskapsbasen/Foredrag%20og%20artikler/UA%202011/Skodvin%20og%20Stensby%20Does%20size%20matter.pdf)
- Skodvin, O-J. (2012). How to Measure Institutional Profiles in the Norwegian HE Landscape. I A. Curaj et al. (eds.) *European Higher Education at the Crossroads*. Dordrecht: Springer (pp.905-934).
- Stensaker, B. og Kyvik, S. (2010). *Visjoner, virkemidler og virkelighet. En drøfting av premissene for fusjons- og universitetsambisjonene til Høgskolen i Oslo og Høgskolen i Akershus*. NIFU 22/2010.
<http://www.nifu.no/files/2012/11/NIFUrapport2010-22.pdf>
- St.meld. nr.40 (1990-1991). *Fra visjon til virke*. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
- St.meld. nr. 27 (2000-2001). *Gjør din plikt - Krev din rett. Kvalitetsreform av høyere utdanning*. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
<http://www.regjeringen.no/Rpub/STM/20002001/027/PDFA/STM200020010027000DDDPDFA.pdf>

St.meld. nr. 30 (2008–2009). *Klima for forskning*. Kunnskapsdepartementet.
<http://www.regjeringen.no/pages/2178785/PDFS/STM200820090030000DDDPDFS.pdf>

Thune, T., Kyvik, S., Sörlin, S., Bruen Olsen, T., Vabø, A. og Tømte, C. (2012). *PhD education in a knowledge society*. NIFU 25/2012. <http://www.nifu.no/publications/951985/>

Vaira, M. (2009). *Towards unified and Stratified Systems of Higher Education? System Convergence and Organizational Stratified Differentiation in Europe*. I Barbara M. Kehm, Bjørn Stensaker (eds.) *University rankings, diversity, and the new landscape of higher education*. Rotterdam/Boston/Taipei: Sense Publishers s. 135-153.

Vedlegg 1: NOKUT-akkrediterte institusjoner

Institusjonsakkrediteringer gjennomført av NOKUT

Institusjon	Når*	Fra	Til
Universitetet i Stavanger	2004	Statlig HS	Universitet
Universitetet i Agder	2007	Statlig HS	Universitet
Universitetet i Nordland	2010	Statlig HS	Universitet
Universitetet for miljø- og biovitenskap	2004	Vitenskapelig HS	Universitet
HS i Molde – vitenskapelig HS i logistikk	2009	Statlig HS	Vitenskapelig HS
Det teologiske Menighetsfakultet	2004	Ikke-akkreditert	Vitenskapelig HS
Handelshøyskolen BI	2008	Ikke-akkreditert	Vitenskapelig HS
Misjonshøgskolen	2008	Ikke-akkreditert	Vitenskapelig HS
Diakonhjemmet Høgskole	2005	Ikke-akkreditert	Akkreditert HS
Norsk Lærerakademi B/M	2006	Ikke-akkreditert	Akkreditert HS
Dronnings Mauds Minne høgskole	2008	Ikke-akkreditert	Akkreditert HS
Norges Informasjonsteknologiske Høgskole ⁵⁸	2008	Ikke-akkreditert	Akkreditert HS
Markedshøyskolen Campus Kristiania ⁵⁹	2008	Ikke-akkreditert	Akkreditert HS
Ansgar Teologiske Høgskole	2010	Ikke-akkreditert	Akkreditert HS
Haraldsplass diakonale høgskole	2010	Ikke-akkreditert	Akkreditert HS
Lovisenberg diakonale høgskole	2010	Ikke-akkreditert	Akkreditert HS

* Vedtatt i NOKUTs styre.

I tillegg til institusjoner som NOKUT har akkreditert, har alle statlige høyskoler, universiteter og vitenskapelige høyskoler institusjonsakkreditering gitt av Kunnskapsdepartementet og dets forløpere.

Kunnskapsdepartementet har også gitt en del offentlige institusjoner, som ligger under andre departement, fullmakt som akkreditert høyskole. Disse er Politihøgskolen, Krigsskolen, Forsvarets høgskole, Forsvarets ingeniørhøgskole, Sjøkrigsskolen, Luftkrigsskolen og Kriminalomsorgens utdanningssenter-KRUS. I tillegg til disse vil trolig Forsvarets skole for etterretning- og sikkerhetstjeneste oppnå samme status.

⁵⁸ Fikk nei på søknad i 2005.

⁵⁹ Markedshøyskolen Campus Kristiania inngår nå Høyskolen Campus Kristiania.

Vedlegg 2: Ikke-akkreditert høyskoler med studietilbud innen høyere utdanning

Ikke-akkreditert høyskoler med akkrediterte studietilbud innen høyere utdanning før 2003

Studietilbud godkjent av departementene før 2003	Kommentar
Atlantis medisinske høyskole	
Bergen arkitektskole	
Betanien diakonale høyskole	
Norges Dansehøyskole	Tidligere navn: Den norske balletthøyskole
Den norske Eurytmihøyskole	
Fjellhaug Internasjonale Høyskole	Tidligere navn: Fjellhaug Misjonshøyskole
Frikirkens teologiske høyskole	Siden 2004 en del av Høgskolen i Staffeldtsgate
Helsehøyskolen	Fusjonerte med Bjørknes i 2010. Tidligere navn: Encefalon.
Høyskolen for Kristendom, Metodistkirkens studiesenter	Er lagt ned
Høgskolen i Staffeldtsgate	Fusjonerte med NLA Høgskolen i 2013
Høgskulen for landbruk og bygdenæringar	Tidligere navn: Høgskulen på Jæren
Høyskolen Diakonova	
Høyskolen NKS	Besto bl.a. av Norsk Reiselivshøyskole og Oslo Markedshøyskole. Nå en del av Campus Kristiania.
Høyskolen for Ledelse og Teologi	Tidligere navn: Baptistenes teologiske seminar
Mediehøgskolen Gimlekollen	Fusjonerte med NLA Høgskolen i 2013
Norsk Lærerakademi Lærerhøgskolen	Fusjonerte med NLA Høgskolen i 2010
Norsk høyskole for helhetsterapi	Mistet sin høyskolestatus i 2013
Rogaland høyskole	Fusjonerte med Diakonhjemmets HS i 2006
Rogaland markedshøyskole / Scandinavian School of Management	Er lagt ned
Rudolf Steinerhøyskolen	

Ikke-akkreditert høyskoler med akkrediterte studietilbud innen høyere utdanning etter 2003.

Ikke-akkrediterte institusjoner med studietilbud akkreditert av NOKUT	År for første akkreditering	Kommentar
Arkivakademiet	2005	Høyskoleutdanningen ble overtatt av HiOA i 2013
Barratt Due Musikk institutt	2006	
Bjørknes Høyskole	2006	Tidligere navn: Bjørknes College
Norsk barnebok institutt	2006	
Norsk gestalt institutt	2006	
Skrivekunstakademiet	2007	
Norges Helsehøyskole Campus Kristiania	2008	Tidligere navn: Akupunkturhøyskolen. Er del av Høyskolen Campus Kristiania
Westerdals School of Communication	2010	

Nordisk Institutt for Scene og Studio	2010	
Noroff University College	2012	
Kriminalomsorgens utdanningssenter-KRUS	2012	KRUS har fått fullmakt som akkreditert høyskole
Norges kreative fagskole Campus Kristiania	2012	Er del av Høyskolen Campus Kristiania
Musikkteaterskolen	2012	
Forsvarets skole for etterretning- og sikkerhetstjeneste	2013	

Høyskoler som har «rykket opp» fra status som ikke-akkreditert til akkreditert institusjon er listet opp i vedlegg 1. Slike opprykk kan også komme gjennom fusjoner, som ved Campus Kristiania, som består av blant annet Markedshøyskolen, Norges Kreative Fagskole, og NKS Nettstudier. Campus Kristiania fikk først akkreditert studier innen høyere utdanning, senere fikk institusjonen godkjente fagskolestudier.