

KAPITTEL 1

Instrument eller institusjon? Skiftende politiske prioriteringer

Per Olaf Aamodt

NIFU – Nordisk institutt for studier av Innovasjon, Forskning og Utdanning

Lars Lyby

NIFU – Nordisk institutt for studier av Innovasjon, Forskning og Utdanning

Abstract: In Norway, as in all other industrialised countries, a strong expansion in higher education started in late 1950s. This was politically initiated with the aim of a better educated work-force and also broadening access to higher education socially and regionally as well as by gender. In the late 1960s a major reform was initiated in Norway to establish alternatives to universities to handle the expected growth. A new non-university, geographically spread sector was created with the clear aim of stimulating development in all corners of the country.

The present chapter analyses the shifting policies for the regional roles of higher education institutions as stated in central policy documents. During the last 50 years higher education policy has been drawn between their regional roles and institutional concentration. Many colleges have been merged into a few large multi-campus institutions, leaving the impression that the aims of world-class quality and excellence have replaced the regional role. However, most of the campuses that existed before 1990 still exist within new institutional settings.

The original rationale behind a geographically spread institutional structure is less visible in today's policy, but at the same time the regional role of higher education has become broader and perhaps even more important. Back in the 1960s the objectives were mainly enrolling local students, educating the local workforce and the direct effects of the institution. This is still the case, but gradually R&D activities and innovation have become important contributions of higher education institutions.

Keywords: educational expansion, higher education, regional policy, institutional pattern

Sitering av dette kapitlet: Aamodt, P. O., & Lyby, L. (2019). Instrument eller institusjon? Skiftende politiske prioriteringer. I J. P. Knudsen & T. Lauvdal (Red.), *Geografi, kunnskap, vitenskap. Den regionale UH-sektorens framvekst og betydning* (s. 25–52). Oslo: Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.73.ch1>.
Lisens: CC BY 4.0

Innledning

Det er solid dokumentert at universiteter og høgschooler spiller en viktig rolle for samfunnsutviklingen. Særlig siden siste halvdel av 1950-tallet har dette blitt vektlagt i stadig sterkere grad, noe som faller sammen med endringer i samfunn og arbeidsliv og den sterke veksten i høyere utdanning. Når universiteter og høgschooler dermed gis et økende samfunnsansvar, vil dette også gjelde for den regionen de er lokalisert i.

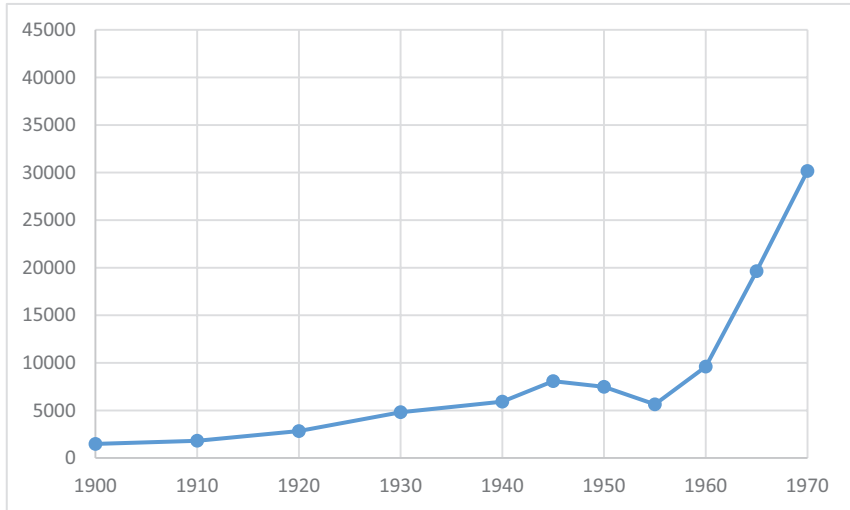
Regionale hensyn var på 1960-tallet en viktig begrunnelse for både etableringen av Universitetet i Tromsø og høgschoolsektoren – spesielt distriktshøgschoolene. Desentralisering av høyere utdanning ble sett på som et viktig distriktpolitisk virkemiddel, ikke minst fordi Distrikts-Norge hadde vansker med å rekruttere høyt utdannet arbeidskraft (Kyvik, 1981; Kyvik, 1999). Målet om lik rett til utdanning og å utjevne de regionale forskjellene var også et viktig premiss: Økte lokale utdanningstilbud ville kunne tiltrekke seg studenter gjennom økt tilgjengelighet, og i neste omgang bidra til at flere høyt utdannede ville bosette seg i regionen. Temaet er fortsatt aktuelt, ikke minst i forbindelse med strukturreformen, men den politiske virkeligheten og begrepsbruken har endret seg betydelig. En sentral del av den planlagte presentasjonen vil derfor være å analysere hvordan mål og virkemidler har endret seg over tid, basert blant annet på en gjennomgang av de mest sentrale NOU-ene og stortingsmeldingene. Universiteter og høgschooler bidrar til sine regioner på mange ulike måter (Arbo (i denne boka); Sæther mfl., 2000; Heggen, 2014; Fulsås, 1993). I dette kapitlet reiser vi spørsmålet om hvordan den regionale betydningen av høyere utdanning har blitt vektlagt i utdanningspolitikken, med hovedfokus på perioden fra og med 1960-tallet.

Universitets- og høgschoolsektoren har både i Norge og ellers i Europa tradisjonelt vært kjennetegnet av en utpreget autonomi, ikke minst knyttet til hvordan primærfunksjoner som forskning og utdanning er blitt praktisert og utviklet. Friheten fra ytre innblanding – *libertas academica* – har vært en sentral selvreferanse og et adelsmerke for høyere utdanningsinstitusjoner siden tidlig opplysningstid. Samtidig har også disse institusjonene i moderne tid løpende vært gjenstand for styring og intervensjon, med henblikk på å skulle realisere politisk fastsatte mål

om for eksempel økt utdanningsnivå i befolkningen eller større bredde i UH-sektorens utdanningstilbud. Med henvisning til Rómulo Pinheiro kan vi i denne sammenhengen sondre mellom *institusjon* og *instrument*, hvor vektleggingen av universiteter og høyskolars eksterne ytelser, som for eksempel deres økonomiske og regionale betydning, medierer et instrumentelt perspektiv på institusjoner. På den andre siden har man forestillingen om utdanninginstitusjoner som selvorganiserende enheter med sine særegne, indre liv og logikker, noe Pinheiro med referanse til blant andre Merton kaller et institusjonelt perspektiv (Pinheiro, 2016, s. 36–37). Dette kapitlet er basert på sentrale policy-dokumenter om høyere utdanning, spesielt offentlige utredninger og stortingsmeldinger. NOU-ene er innspill fra utvalg eller komiteer og ikke nødvendigvis et uttrykk for regjeringens politikk, men danner likevel et viktig grunnlag for politikktutformingene slik den kommer til uttrykk i stortingsmeldingene. Dessuten er stortingsmeldingene ofte mer tilbakeholdne med å flagge politiske prioriteringer. Vi har prioritert dokumenter som danner grunnlag for sentrale reformer fra 1960-tallet til i dag, og ser spesielt etter uttrykk for den regionale rollen til universiteter og høyskoler, men også mer generelle mål for den samfunnsmessige rollen til høyere utdanning.

Fram mot 1960-tallet

Før Universitetet i Oslo ble etablert i 1811, studerte norske studenter i hovedsak ved Universitetet i København. Universitetet i Oslo forble Norges eneste universitet fram til Universitetet i Bergen ble etablert i 1948, men i mellomtida var det opprettet flere høyskoler (Norges landbrukshøyskole i 1897, Norges tekniske høyskole i 1910, og Norges Handelshøyskole i 1936). Helt fram til midten av 1900-tallet var høyere utdanning i Norge tallmessig temmelig marginalt. Det var først på slutten av 1800-tallet at studenttallet passerte 1500, og veksten var fortsatt relativt moderat helt fram til midten av 1950-tallet. Deretter ser vi en meget rask vekst, i forhold til 1960 ble studenttallet ved universitetene doblet i 1965 og tredoblet i 1970. Etter 1975 stagnerte veksten ved universitetene en del år, mens veksten foregikk ved høyskolene.



Figur 1. Studenter ved universiteter og vitenskapelige høyskoler 1900–1970.

En viktig forutsetning for veksten i studenttallene var en sterk utbygging av videregående utdanning (gymnaset). Antall artianere økte fra 3750 i 1955 til 5179 i 1960, med en enda sterkere vekst fram til 1965. Dessuten kom i 1969 lov om 9-årig grunnskole, som ga en enklere vei til gymnasutdanning uten å gå veien om realskolen.

Til tross for lave studenttall var man på 1930-tallet opptatt av faren for overproduksjon av akademikere. Slik var det også i de første årene etter 1945, da gjenoppbyggingen etter krigen ble prioritert og høyere utdanning ikke var noe stort satsningsområde. Men det skjedde samtidig noen viktige ting på slutten av 1940-tallet med opprettelsen av Statens lånekasse, som ga økte muligheter for ungdom også fra alle samfunnslag til å finansiere sine studier, og studentsamskipnaden, som har hatt stor betydning for velferdstilbud for studentene.

I løpet av 1950-tallet snur oppmerksomheten fra en fare for overproduksjon til faren for mangel på akademikere. I 1954 tok Forskningsrådenes fellesutvalg initiativ til en utredning av behovet for kandidater. I rapporten, som forelå i 1957 (Forskningsrådenes fellesutvalg, 1957), ble det gjort inngående beregninger for de enkelte akademikergruppene. Hovedkonklusjonen var at utviklingen pekte i retning av et generelt underskudd av universitets- og høyskoleutdannet personale, og at denne mangelen vil

gjøre seg gjeldende på nesten alle fagområder. Rapporten knytter disse beregningene til viktige samfunnsendringer, som økt behov for spesialutdannet arbeidskraft i servicesektoren og intimt knyttet til industrialiseringsprosessen og økning i levestandard. Vider sies det at Norges økonomiske posisjon internasjonalt bare kan bevares gjennom økt vekt på kvalitet. Rapporten fikk betydelig oppmerksomhet, og ble fulgt opp i en egen stortingsmelding (Kirke- og undervisningsdepartementet, 1957).

Oppmerksomheten på at høyere utdanning spiller en viktig rolle for utviklingen i samfunnet, er av relativt ny dato, og kommer for alvor inn i politikken på slutten av 1950-tallet. Erkjennelsen som vokste fram på siste halvdel av 1950-tallet om behovet for å øke kapasiteten i høyere utdanning, er ikke noe særnorsk fenomen, og ble understøttet av teorien om kompetanse som «den tredje faktor» og den såkalte human kapitalteorien. Schultz (1961) viste at utdanningsnivået i et land kan forklare en betydelig del av veksten i BNP. Dessuten viste Mincer (1962) og Becker (1964) hvordan individenes inntekter over livsløpet øker med økende utdanning, noe som tolkes som forskjeller i de ansattes produktivitet. Dette ble etter hvert brukt som en politisk begrunnelse for å investere i utdanning i mange land. Da Sovjetunionen i 1957 lyktes i å sende opp sin første satellitt, Sputnik, sendte det dessuten ut sjokkbølger som førte det til at Vesten rettet søkelyset mot å forbedre sine utdannings- og forskningssystemer for ikke å bli hengende etter i den teknologiske utviklingen.

Da Universitets- og høyskolekomiteen (Kleppe-komiteen) la fram sin innstilling i 1961 og pekte på behovet for vekst i norsk høyere utdanning, var studenttallene allerede på rask vei oppover. Mange faktorer førte til en slik vekst, ikke minst utbyggingen av videregående skoler over hele landet, og velstandsøkningen gjorde at det ble mer attraktivt og tilgjengelig å ta skolegang ut over den obligatoriske folkeskolen. Kleppekomiteen diskuterte lokaliseringen av høyere utdanning, men skrev ikke noe eksplisitt om den regionale rollen til høyere utdanning. Men med sine forslag som la grunnlaget for ekspansjonen i høyere utdanning, la de også indirekte føringer for en desentraliseringspolitikk. Litt senere ble det med utgangspunkt i Ruud-komiteen (1965) vedtatt å opprette et universitet i Tromsø, noe som bidro til for alvor å sette distriktpolitiske mål

for utdanningspolitikken. Et viktig premiss for å opprette Universitetet i Tromsø var å etablere medisinerutdanning for å bedre tilgangen på leger i Nord-Norge.

1960-tallet: vekst og reformplaner

Før 1970 var det bare universitetene og de relativt små vitenskapelige høyskolene som ble regnet som høyere utdanning. Utviklingen i studenttallet er et resultat av politiske beslutninger om å satse på høyere utdanning, samtidig som veksten i seg selv bidrar til å endre karakteren av universitetene som institusjoner og deres samfunnsmessige rolle. Basert på beregninger fra Forskningsrådenes fellesutvalg utformet Kirke- og undervisningsdepartementet perspektivanalyser om fortsatt sterk vekst, men erkjente samtidig at en så sterk vekst ikke er realistisk innenfor rammen av de tradisjonelle universitetene. Dette er bakteppet for nedsettelsen av «Komiteen til å utrede spørsmål om videreutdanning for artianere og andre med tilsvarende grunnlag» (Ottosen-komiteen). Komiteen ble oppnevnt av regjeringen Gerhardsen 6. august 1965, men etter regjeringsskiftet foretok Borten-regjeringen oppnevning av flere nye medlemmer 3. desember samme år.

I mandatet ble komiteen gitt i oppdrag å utrede hvordan man kunne avlaste universitetene ved å opprette alternativer til de langvarige studiene. Det var også et sterkt politisk press på å bygge opp et større og mer variert utdanningstilbud i distriktene. Desentralisering av høyere utdanning ble betraktet som et viktig distriktpolitisk tiltak som kunne bidra til økt tilgjengelighet, og til at kandidatene vill bli værende i eget hjemstedsfylke (Kyvik, 1981).

Komiteen avla i alt fem delinnstillinger fra 1966 til 1970. I den første delinnstillingen fulgte de opp mandatet og skisserte hovedlinjene, og lanserte forslag om opprettelse og lokalisering av nye høyskoler. Komiteen tok som sitt utgangspunkt at det var viktig å dekke etterspørselen etter studieplasser ved å ekspandere høyere utdanning. De la til grunn beregninger av forventet artianerfrekvens, og anslo at studenttallet ville øke fra ca. 30 000 til ca. 90 000 i 1985, med en fordeling på 65 000 i universiteter og (vitenskapelige) høyskoler og vel 23 000 i annen postgymnasial

utdanning. Komiteen konkluderte med at den ønskede og beregnede veksten i studenttallene ville være urealistisk innenfor rammen av de tradisjonelle universitetene. Komiteen sammenfattet i delinnstillingen problemet slik: Det må skaffes til veie et utdanningstilbud som er *variert* med hensyn til lengde, faglig innhold og geografisk plassering. Et viktig premiss var å kunne tilby studier for ungdom i alle deler av landet for å redusere de geografiske forskjellene i rekruttering. Komiteen argumenterte også for at utviklingen i distriktene var avhengig av økt utdanning i befolkningen, og foreslo en inndeling av landet i utdanningsregioner (som i hovedsak følger fylkesgrensene).

I delinnstilling nr. 2 fremmer komiteen forslag om å korte ned studiene innenfor universitetene. Som alternativer til de lange universitetsstudiene burde det utvikles kortere, mer yrkesrettede studietilbud i et system av distriktshøgskoler som skulle omfatte eksisterende yrkesutdanninger som bygger på examen artium, kortvarige utdanninger, samt nye former for postgymnasial utdanning. Komiteen argumenterer sterkt for denne samlingen av ulike postgymnasiale utdanninger i studiesentre (distriktshøgskoler). De påpeker at en slik utbygging må ses i sammenheng med den generelle distriktspolitikken, der et viktig trekk er å legge til rette for utviklingen av differensierte lokale kulturmiljøer. Slike studiesentre kunne bety en betraktelig økonomisk plussfaktor for de stedene der de blir etablert, til å trekke til seg og holde på særlig kvalifiserte fagfolk, og til å utnytte de begavelsesressursene som finnes i distriktene. De nye studiesentrene skal også utvikle studietilbud som er alternative til universitetene og høgskolene og utdanne personell det er behov for i distriktene. Ottosen-komiteen framhever ellers en rekke mulige distriktspolitiske effekter av etableringen av distriktshøgskolene.

Mange av komiteens forslag møtte motstand, både fra studenter, universitetsansatte og fra profesjoner og profesjonsutdanningene. Men forslaget om å opprette distriktshøgskoler ble fanget opp politisk, og både storting og regjering ønsket å starte opp med en begrenset prøvedrift med distriktshøgskoler som et nytt, selvstendig skoleslag. Komiteen fikk i oppdrag å utrede dette nærmere, og endret på sine planer for delinnstilling 3, som opprinnelig skulle ha behandlet etter- og videreutdanning.

I delinnstilling nr. 3 kommer komiteen med nærmere forslag til hvordan distriktshøgskolene kan organiseres og administreres. De fastholder fortsatt at «Med en distriktshøgskole mener komiteen en organisatorisk sammenbygging av en rekke kortere postgymnasiale utdanningsenheter innenfor en nærmere definert region». Komiteen lister opp en rekke eksisterende utdanninger som de mener kan innpasses i et distriktshøgskolesystem, blant annet lærerutdanningene, sosialarbeiderskolene og tekniske skoler. Det ble parallelt også utredet nye studietilbud, blant annet i økonomisk-administrative fag. Utover å omtale utdanningsregionene foreslo ikke komiteen konkrete lokaliseringer.

Kirke- og undervisningsminister Kjell Bondevik tok kort tid etter den tredje komitéinnstillingen initiativ til å utrede prøvedrift med distriktshøgskoler med sikte på oppstart allerede høsten 1969. Dette utløste en rekke lokale initiativ. Underveis mottok departementet en rekke henvendelser og utredninger om etablering av en distriktshøgskole i deres distrikt, og med tilbud om tomter og boliger for studenter og ansatte. Når så departementet fremmer Stortingsproposisjon 136 (1968–69) om prøvedrift med distriktshøgskoler har de gått bort fra forslagene fra Ottosenkomiteen om en samling av eksisterende utdanninger, og foreslår isteden å starte opp med skoler som i første omgang bare omfatter et nytt toårig økonomisk/administrativt studium. Bakgrunnen for dette er sterk motstand mot å integrere de ulike studiene i felles institusjoner. Satsningen på økonomisk-administrative fag ble av departementet begrunnet med at dette var kompetanse som ville være nyttig for distriktene. Departementet foreslo å lokalisere de tre første skolene til Stavanger, Kristiansand og Molde, men ga også bevilgninger til økonomisk/administrativ undervisning i Trondheim og Skien. Det ble vedtatt å ta opp 150 studenter til det første studieåret ved de første tre skolene. Et viktig utgangspunkt var at både Stavanger og Kristiansand lenge hadde arbeidet aktivt for å få et universitet i byen, et arbeid som viste seg å bære frukter ved at to av de tre første distriktshøgskolene ble lokalisert der.

I innstillingen fra kirke- og undervisningskomiteen kom det dissenser om å opprette en distriktshøgskole i Telemark fra 1969, eller om man burde vente et år, og om man ikke burde binde seg til å velge Molde i Møre og Romsdal.

I Stortingsdebatten 20. juni var enkelte fra opposisjonen noe betenkt over den partielle løsningen som var valgt. I debatten var det svært mange av representantene som tok ordet, men de aller fleste var opptatt av hvor de skulle lokaliseres, det vil si i deres valgdistrikt. Det kom også mange innspill om at det burde etableres en skole i et bygdemiljø, noe som trolig bidro til at Bø i Telemark fikk en av de neste høyskolene. Flere representanter var ellers opptatt av at distriktshøgskolene ikke måtte bli annenrangs utdanningsinstitusjoner. Det er liten tvil om at forslaget om distriktshøgskoler ble møtt med stor regional entusiasme, og at byene og lokalsamfunnene som fikk skoler, la forholdene til rette for dem. Noe av entusiasmen henger også sammen med at skolene ble rent statlig finansiert, mens det i Ottosen-komiteen ble antydnet at også fylkene skulle bidra i finansieringen. (Framstillingen er basert på Vollset & Aamodt, 1972.)

Med etableringen av distriktshøgskolene og Universitetet i Tromsø på slutten av 1960-tallet fikk høyere utdanning i Norge en ny og viktig regionalpolitisk rolle som man i ettertid må bedømme som vellykket. Høyere utdanning tok på en måte hele landet i bruk, regionene sluttet opp om sine skoler, og de sterke regionale skillelinjene i rekrutteringen av studenter ble over tid redusert.

Sammenheng mellom regionalpolitikk og utdanningspolitikk

Distriktpolitiske hensyn og argumenter spilte som nevnt en viktig rolle for etableringen av distriktshøgskolene. Lokaliseringsdebattene var viktige, og fra mange hold ble det framhevet at skolene ville kunne spille en viktig rolle i utviklingen av distriktene, på tilsvarende måte som ved etableringen av Universitetet i Tromsø. De regionalpolitiske målene for høyere utdanning og vedtaket om å opprette distriktshøgskoler har dermed nær sammenheng med den generelle regionalpolitikken eller distriktpolitikken. Det er mulig å se dette ut fra to synsvinkler: for det første om den generelle distriktpolitikken inneholdt henvisninger til høyere utdanning, og for det andre i hvilken grad distriktpolitiske hensyn var førende for utviklingen i høyere utdanning.

På 1950-tallet ble det foretatt store industriutbygginger, og såkalte hjørnesteinsbedrifter ble etablert med statlige midler i en rekke utkantstrøk for å skape arbeidsplasser og beholde bosettingen i distriktene. Allerede i 1952 kom den første Nord-Norge-planen. I 1961 ble Distriktenes Utbyggingfond etablert som et virkemiddel til å støtte de delene av landet med fraflytting og svakt arbeidsmarked.

Satsning på høyere utdanning hadde ingen uttalt plass i 1950-tallets distriktspolitikk, denne koplingen kom først tydelig til syne i begrunnelsene for å etablere Universitetet i Tromsø i Ruud-komiteen i 1963, og ble enda sterkere betonet ved etableringene av distriktshøgskolene i 1970.

Distriktspolitikk sto sentralt på 1960- og 1970-tallet, men hadde endret seg fra 1950-tallets tro på storstilet statlig industriutbygging.

Et viktig mål for distriktspolitikken var å redusere flyttestrømmene fra de andre landsdelene til de sentrale delene av Østlandet, og de viktigste virkemidlene var å påvirke disposisjonene til det private næringslivet (Brofoss, 1965). I Stortingsmelding nr. 39 (1967–68) skisseres at det er statens oppgave å legge til rette for at det innenfor norsk industri bygges opp 20–30 administrative miljøer av høy kvalitet og tilstrekkelig bredde. Rundt 1970 ble det laget en rekke nye regionalpolitiske planer, såkalte landsdelsplaner, utarbeidet av egne komiteer. Noen av disse, men ikke alle, var opptatt av utdanning generelt og av høyere utdanning spesielt.

I 1969 kom en innstilling fra Østlandskomiteen (Kommunal og arbeidsdepartementet 1969). Denne innstillingen sa imidlertid ingenting om betydningen av utdanning.

I 1972 kom landsdelsplanen for Nord-Norge, der drøfting av utdanning, inklusive høyere utdanning var viet betydelig plass. Bakgrunnen for dette var at det var et lavt utdanningsnivå i arbeidsstyrken, og at rekrutteringen til videregående og høyere utdanning var svak (NOU 1972: 33). Et eget utvalg i landsdelskomiteen, ledet av Anders Madslie, avgav en egen innstilling om utdanningsoppgavene i Nord-Norge, som dannet utgangspunkt for et kapittel om utdanning og kultur i landsdelsplanen for Nord-Norge. Det påpekes her at den videregående skolen har blitt utbygd forholdsvis raskt i Nord-Norge, og at antall gymnasister øker forholdsvis raskere enn i landet sett under ett. Det påpekes videre at både Universitetet i Tromsø og den øvrige postgymnasiale utdanningen (Nordland

Distriktshøgskole, lærerskolene og Narvik tekniske skole) er i rask vekst. Utvalget hevder ellers at «Universitetet i Tromsø er kanskje den største enkeltoppgave som det noen gang er gjort vedtak om å gjennomføre i Nord-Norge». Men den videre utbyggingen av universitetet må skje forholdsvis raskt. Samtidig pekes det på at vekstimpulsene av universitetet for landsdelen – utover de rent lokale – ikke vil komme av seg selv. Uten en bestemt styringsstrategi kan man risikere at effektene av universitetet i for stor grad blir konsentrert om Tromsøregionen.

Et av de sentrale problemene i Nord-Norge var (og er) lærermangelen, og utvalget peker på at en «meget stor del av den undervisningen som gis i ungdomsskolen i fag som norsk og matematikk, nå gis av lærere uten fullverdig utdanning i disse fagene». Kirke- og undervisningsdepartementets prognoser pekte i retning av snarlig balanse, men disse syntes å være basert på feilaktige forutsetninger. Utvalget mener at utdanningen av lærere må økes på landsbasis, og det er nødvendig å bygge ut lærerutdanning i Finnmark og i Harstad/Sortland.

Mens utviklingen i videregående utdanning er tilfredsstillende, mener komiteen at de postgymnasiale tilbudene er få og med plass til for få studenter.

I landsdelsplan for Agder og Rogaland (NOU 1973: 28) pekes det på at landsdelen har et relativt godt utbygd postgymnasialt utdanningstilbud, men at det må bygges ut i takt med antall studiesøkende. Komiteen finner det ikke realistisk å fremme krav om et særskilt, tradisjonelt universitet i regionen i planleggingsperioden, men å satse på de to distriktshøgskolene og den øvrige postgymnasiale utdanningen. Men komiteen hevder også sterkt at landets femte universitet, når det kommer, må lokaliseres i Agder/Rogaland. Samtidig påpeker komiteen viktigheten av å utvikle forskningen i regionen. Forskningen må planlegges og koordineres innenfor regionen, og det bør opprettes egnede organer for utvikling av forskningsvirksomheten.

Mens landsdelsutvalget for Nord-Norge gir klart uttrykk for hvilken betydning de ser av høyere utdanning for utviklingen i regionen, er dette mindre framtrødende i landsdelsplanen for Agder og Rogaland og fraværende i Østlandskomiteens innstilling. Vi har ikke vurdert nærmere årsaker til denne forskjellen i vektlegging av høyere utdanning.

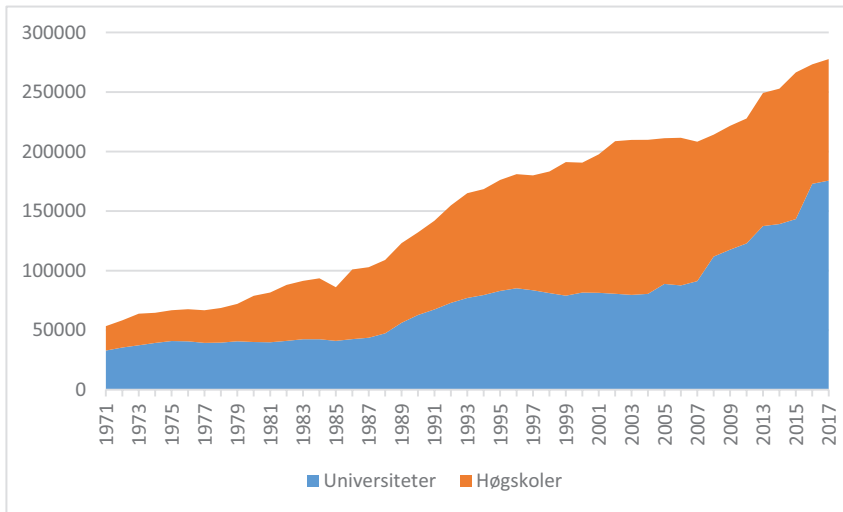
Utvikling av høgskolesektoren 1970–1987. Fra Ottosen til Hernes

I stedet for planene om regionale studiesentre som skulle omfatte alle eksisterende studietilbud i regionen, ble distriktshøgskolene et eget skoleslag med en utdanningsprofil som ble utvidet i flere retninger etter de første økonomisk/administrative studiene. Etter at de tre første distriktshøgskolene ble etablert i 1969, vedtok Stortinget i 1970 å etablere tre nye skoler, Bø i Telemark allerede samme år, og så Hedmark/Opland og Nordland.

I 1973 la regjeringen Korvald fram en egen stortingsmelding der de vurderer alle Ottosen-komiteens fem innstillinger samlet (Kirke- og undervisningsdepartementet, 1972–73). I denne meldingen om den videre utbygging og organisering av høyere utdanning avvises en samling av all høyere utdanning i regionale studiesentre. I stedet for regional sentralisme bør man satse på spredning av høyere utdanningsinstitusjoner til forskjellige steder i regionene innenfor de enkelte fylkene som egne utdanningsregioner. Etter regjeringsskiftet trakk regjeringen Bratteli denne meldingen tilbake og la fram en ny melding (Kirke- og undervisningsdepartementet, 1974–75) der de støtter Ottosen-komiteens forslag om en geografisk konsentrasjon. Utviklingen gikk likevel ikke slik, og stortingsflertallet støttet opprettelsen av nye utdanningstilbud på nye lokaliteter. Stortingsmelding nr. 17 støttet forslaget om å betrakte all utdanning utover gymnaset som høyere utdanning (Kyvik, 1999), og etter hvert ble all postgymnasial utdanning oppgradert til høgskoleutdanning. Helsefagene var sist ute, i 1981, da de ble overført fra Helsedepartementet til Kirke- og undervisningsdepartementet.

En ny og sterkt voksende høgskolesektor ble således etablert ved siden av universiteter og det som etter hvert ble betegnet som vitenskapelige høgskoler. Målet om å dempe veksten i universitetene ble realisert, og det meste av veksten skjedde i høgskolene. Det ble innført stillingsstopp ved universitetene, og fra 1974 flatet studenttallene ut og holdt seg helt stabilt på rundt 40 000 i mer enn ti år. I samme periode vokste antall høgskolestudenter fra ca. 25 000 til nærmere 60 000, og i 1981 passerte høgskolene universitetene i studenttall. Ottosen-komiteens måltall om 90 000 studenter i 1985 ble passert allerede i 1983, og det som i 1965 trolig framsto som lite sannsynlig, viste seg å bli en sjeldent treffsikker prognose.

På slutten av 1980-tallet får vi en ny sterk vekst i studenttallene ved universitetene, og så en ny utflating etter 1996. Etter 2000 skyldes den nye sterke veksten i universitetssektoren at tidligere høgszkoler blir oppgradert til universitetsstatus.



Figur 2. Studenter ved universiteter og høgszkoler 1971-2017.

Selv om distriktshøgskolene vokste fra under 1000 studenter i 1971 til ca. 10 000 på slutten av 1980-tallet, utgjorde de ikke mer enn ca. 15 prosent av det samlede antallet høgszkolestudenter, men andelen øker til ca. 20 prosent fram til distriktshøgskolene opphører som egen kategori med Høgskolereformen i 1994. En betydelig del av veksten etter 1980 skjedde for øvrig ved private høgszkoler, spesielt BI. Selv om vi finner de fleste studentene i de større byene, var det blitt et omfattende tilbud av høyere utdanning i alle fylker.

Hele 1970-tallet var preget av en sterk distriktlinje i høyere utdanning, men på 1980-tallet ble det reist spørsmål om den store spredningen av studietilbud. Daværende statsråd Einar Førde mente da at vi nærmet oss en grense for desentralisering og ressursbruk i høyere utdanning. Han etterlyste:

... ein debatt om når desentralisering går over til å bli meir oppflising enn reell desentralisering. Samstundes er det igjen tid for å ta fram det gamle spørsmålet om kva som er minste kritiske masse, særleg for utdanningsinstitusjonar i eit lite land som er avhengig av at forskningsmiljøa og undervisningsmiljøa er breie nok

til at vi kan halde oppe internasjonal kvalitet. (Stortingets budsjettdebatt høsten 1980, sitert etter Skoie, 1988)

Senere statsråd Lars Roar Langslet uttrykte seg i samme retning som Førde. Det kom også påstander om at Norge hadde verdensrekord i høgs-koler. Satsningen på nye regionale høgs-koler ble dempet, men samtidig sto ønsket om ytterligere utbygging i distriktene sterkt i Stortinget (Skoie, 1988). Kirke- og undervisningskomiteen mente i 1987 at det bør finnes utdanning i ingeniørfag, økonomisk-administrative fag og helsefag i alle regioner. Denne spenningen mellom spredning og konsentrasjon dannet noe av bakteppet da Hernes-utvalget ble nedsatt i 1988.

Fra Ottosen-komiteens og departementets side var det ikke intensjonen at distriktshøgs-kolene skulle drive forskning, selv om ansettelseskravene var de samme som ved universitetene. På grunn av stillingsstoppen ved univ-ersitetene var det mange nyutdannede akademikere som søkte seg til stillinger ved distriktshøgs-kolene, og de ønsket å ha de samme vilkårene for å drive forskning som ved universitetene. Utviklingen av forskningsvirksomhet var dermed i stor grad drevet fram av personalet ved distriktshøgs-kolene, men forskningsvirksomheten var lav ved de andre høgs-kolene. Etter hvert aksep-terte da også Stortinget at forskning kunne finne sted.

Med utviklingen av distriktshøgs-kolene ble det etter hvert etablert en rekke regionale forskningsenheter. Disse var ikke tilknyttet høgs-kolene, men sprang likevel ut fra dem. Den første av disse forskningsstiftelsene var Rogalandsforskning allerede i 1973. Nordlandsforskning kom i 1979. Møre-forskning i 1980, Østlandsforskning i 1984 og Telemarksforskning i 1986. Det lå forventninger om at denne forskningen skulle være nyttig for regio-nen, og dermed vokser det fram en ny regional rolle for høyere utdanning, en rolle som tidligere ikke var blitt vektlagt i distriktspolitikken. Etter hvert spilte også Universitetet i Tromsø en viktig regional rolle med sin forskning.

Regionale, internasjonale og globale? 1987 til i dag

Hernes-utvalget

Nyttårsaften 1986 trykker Dagbladet en kronikk av professor Gudmund Hernes, «Kan man ha ambisjoner i Norge?», der han retter søkelyset mot

kvaliteten i norsk høyere utdanning. Dette er startskuddet til en omfattende debatt, og 22. juli 1987 oppnevner Kultur- og vitenskapsdepartementet et nytt universitetsutvalg med den samme Gudmund Hernes som leder. Et viktig bakteppe er en erkjennelse av at Norge da hadde om lag 200 institusjoner i høyere utdanning, der tre firedeler av dem hadde mindre enn 400 studenter. Utvalget ble blant annet bedt om å vurdere økonomiske og kvalitetsmessige konsekvenser av en slik struktur, og om å fremme «... *formene for samarbeid, arbeidsdeling og konkurranse mellom institusjonene ...*».

Hernes-utvalget la fram sin innstilling i september 1988, og samler sine forslag i fem hovedpunkter:

- Tiltak for å fremme rekrutteringen til høyere utdanning. Utvalget anslo behov for 105 000 studieplasser fra 1995.
- Arbeidsdeling og samarbeid gjennom «Norgesnett». De foreslo å redusere antall høyskoler til ca. 50, og ikke å etablere flere nye universiteter.
- Styrke norsk forskning, og bedre finansiering for hovedfagsstudenter og stipendiater.
- Øke indre produktivitet gjennom ny personalpolitikk, større og mer hensiktsmessige faglige enheter, styrke faglige lederfunksjoner og minst 5 prosent realvekst de nærmeste årene.
- Utvikling av livslang læring

Hernes-utvalget holder langt på vei fast ved flere av hovedtankene i innstillingen fra Ottosen-komiteen, men peker på at det finnes behov for en ytterligere sentrering av de regionale utdanningsinstitusjonene. På den ene siden går bekymringen på at forskning og utdanning med de mange høyskolene blir for spredt og lokalt innadventt uten at de får øye på tilsvarende utdannings- og forskningsmiljøer som finnes andre steder i landet. På den andre siden uttrykker utvalget også en frykt for at dette i sum kan svekke den samlede nasjonale forskningsinnsatsen, med mange små miljøer som hver især forsøker å bli selvforsynt på hele bredden av utdanningsfeltet uten muligheter eller ambisjoner om å utvikle spesialiserte forskningsfelt. Med mobilisering av begreper om «integreerte

nettverk», «knutepunkt» og «forbindelseslinjer» foreslår utvalget at regionene i større grad dyrker mere spesialiserte og spissede forskningsinteresser med henblikk på å skape et «vitalt sammenfelt nasjonalt system av samvirkende institusjoner» (Hernes et al., 1988, s. 109).

Hernes-utvalgets utredning blir fulgt opp med en ny stortingsmelding, St.meld. 40 (1990–91) *Fra visjon til virke*. Departementet mente at antall institusjoner burde reduseres ytterligere enn det Hernes-utvalget foreslo, og i arbeid med St.meld. 40 fikk de laget en egen utredning (Bakken & Hveding, 1991). De mente at antallet burde ligge på mellom 20 og 30.

I tråd med Hernes-utvalget fastslår St.meld. 40 (1990–91) at regionene i større grad burde «konsolideres» og spesialiseres fremfor å konkurrere i bredden med alle andre regioner. Men alle regioner kan ikke uten videre få oppfylt sine ønsker. De sentrale utdanningsmyndigheter skal fortsatt ha det grunnleggende ansvar for nasjonal prioritering og koordinering når det gjelder å etablere og eventuelt nedlegge studier. En slik prioritering vil nødvendigvis måtte medføre at alle dagens studietilbud ikke kan gis overalt.

Igjen påpekes det også at de mange små miljøene svekker mulighetene til å etablere robuste forskningsmiljøer, og at mange små høyskoler ofte er lite rasjonelle i drift, har svak utbygd administrasjon og gir dårligere utnytting av faglige ressurser enn større institusjoner.

Disse betraktningene vitner om en endring av perspektivet på de regionale utdanningsinstitusjonene, der deres forsknings- og utdanningsvirksomhet for første gang settes i sammenheng med et mål om en nasjonal integrering av all forskning og utdanning, med sikte på å løfte nivået i hele landet. Samtidig fastholdes oppmerksomheten på utdanningsinstitusjonenes betydning for regionene.

Stortinget gir sin tilslutning til hovedprinsippene i St.meld. 40 (1990–91), og departementet arbeider videre med en ny høyskolereform som Stortinget slutter seg til i 1993, og som iverksettes fra 1994. Nesten 100 høyskoler slås da sammen til 26 statlige høyskoler. Reformen fører til samlokalisering av en del studietilbud, men flere av de eksisterende studiestedene blir opprettholdt¹.

¹ Framstillingen av prosessene fram til Høyskolereformen er i store trekk basert på Kyvik (red.), 1999.

Mjøs-utvalget og Kvalitetsreformen

Når det ble nedsatt et nytt utvalg for høyere utdanning allerede 10 år etter Hernes-utvalget, hang det mye sammen med at universiteter og høgschooler lenge hadde ønsket større autonomi i faglige og administrative spørsmål. Dessuten var det mye som tydet på at målene om bedre gjennomføring av studiene, som sto sentralt i både Ottosen-komiteen og Hernes-utvalget, ikke var innfridd. Mjøs-utvalget ble oppnevnt i april 1998 med et svært bredt mandat, et mandat som ikke presenterte noen klar «diagnose» slik mandatet til Hernes-utvalget formulerte. Utvalget skulle

- gi en samlet framstilling av utviklingen i høyere utdanning sett i lys av de siste ti års utdanningsreformer med spesiell vekt på kvalitet og effektivitet
- vurdere behov for endringer ut fra sektorens lovpålagte oppgaver i lys av nye krav fra studenter, samfunns- og næringsliv
- vurdere behov for endringer som følge av økt internasjonalisering
- vurdere dimensjoneringen i et langsiktig perspektiv og vurdere rekruttering i lys an demografiske forhold
- vurdere strategier og vilkår for omstilling ved institusjonene
- vurdere sammenhengene mellom utdanningssystemet og arbeidslivet
- vurdere gradsstrukturen og utviklingen av studietilbudene
- vurdere insitamentsstrukturen, bl.a. prinsippet for finansiering
- vurdere rammene for oppdragsvirksomhet

Utvalgets innstilling forelå i mai 2000, og kom med svært mange gjennomgripende forslag i gradsstruktur, vektlegging av undervisnings- og veiledningsformer, institusjonsstruktur og akkrediteringsformer, institusjonenes tilknytning til staten, finansiering og intern styring og organisering. Innstillingen møtte mye kritikk og debatt, men svært mange av forslagene ble fremmet i stortingsmeldingen og senere vedtatt i Stortinget.

I Mjøs-utvalgets utredning finner vi en klar videreføring av et økonomisk rasjonale, der høyere utdanning i distriktene sammenstilles med de regionale arbeidsmarkedenes behov og muligheter for vekst. Høyere utdanningsinstitusjoner skal fortsatt være en pådriver i styrkingen av

kompetanse i regionenes arbeidsmarked. Dette understrekes blant annet gjennom å peke på hvilke kvaliteter som *potensielt* ligger i regionale høyskoler og universiteters betydning for lokal næringsutvikling. Denne *økonomiske kodifiseringen* av en regionalt forankret universitets- og høyskolepolitikk kan vi gjenfinne i utpekingen av følgende regionale idealer for høyere utdanningsinstitusjoner. Basert på en utredning om høyskolenes regionale betydning påpeker utvalget at institusjonene i høyere utdanning kan fungere som sentre til å bistå regionene, tiltrekke seg og holde på kompetansekrevende virksomheter, styrke det regionale tilbudet av høyt kvalifisert arbeidskraft og fungere som sosiale og kulturelle samlingssteder.

I Mjøs-utvalget vies mye oppmerksomhet til hvordan regionale universiteter og høyskoler kan bidra til å skape lokal næringsvekst og sikre kvalifisert arbeidskraft ute i distriktene. Universiteter og høyskoler skal muliggjøre regionenes økonomiske bærekraft og utvikling. Men i St. meld. nr. 27 (2000–2001) om Kvalitetsreformen nevnes ikke den regionale rollen til universiteter og høyskoler (Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, 2000–01).

Ett av de viktigste elementene i Kvalitetsreformen var at høyskoler kunne gis status som universitet etter nærmere bestemte kriterier og etter akkreditering av NOKUT. Universitetet i Stavanger ble opprettet i 2005, Universitetet i Agder i 2007, og Universitetet i Nordland i 2011.

Stjernø-utvalget og strukturreformen

På bakgrunn av utviklingen i norsk høyere utdanning siden Høyskolereformen i 1994 og etter Kvalitetsreformen i 2003 ble et nytt utvalg oppnevnt 24. mai 2006 for å vurdere den videre utviklingen av norsk høyere utdanning. Utvalget skulle ta utgangspunkt i universitetenes samfunnsrolle, og Soria Moria-erklæringen om å styrke det regionale universitets- og høyskolesystemet. Mandatet var å vurdere tiltak for å sikre at strukturen av universiteter og høyskoler skulle svare på en rekke utfordringer om kvalitet i utdanning og forskning, blant annet å sikre samspill med lokalt og regionalt samfunnsliv, sikre tilførsel av kvalifisert arbeidskraft, dekke etterspørselen etter studieplasser, sikre god regional balanse i studietilbud og kompetanse, skape livskraftige institusjoner og robuste fagmiljøer og god utnytting av samfunnets ressurser.

Stjernø-utvalget la fram sin innstilling 22. januar 2008. En av utvalgets diagnoser er at svakheten med strukturen i det norske universitets- og høgskolesystemet er at den framstår som fragmentert, med et stort antall små institusjoner og fagmiljøer som konkurrerer med et fåtall større institusjoner om studenter, personale og faglig prestisje. «*Det er flere utfordringer knyttet til dagens institusjonsstruktur og styringssystem i høyere utdanning i forhold til universitetenes og høyskolenes regionale rolle. Mange institusjoner er ikke robuste nok til å håndtere de samlede virkningene av skjerpet konkurransen som følge av demografiske endringer og urbaniseringsprosesser, eller forventningene om økt internasjonalisering og om å bidra mer til utviklingen av regionen. De er for små til å kunne omstille seg, og forventningene fra ledelsen er ofte svake eller utydelige*» (NOU 2008:3 (Stjernø-utvalget)).

Utvalget drøfter flere alternative modeller for en ny struktur for norsk høyere utdanning, men faller ned på det de kaller «flercampusmodellen». All statlig høyere utdanning i Norge samles i 8–10 flercampusuniversiteter med tyngdepunkt i ulike deler av landet.

I Stjernø-utvalgets utredning finner vi en klar kontinuitet fra Hernes-utvalgets råd om å konsolidere og slå sammen utdanningsinstitusjoner i regionene, nettopp for å styrke fagmiljøene og unngå utdanningstilbud som forblir bleke kopier av hverandre, uten noen samhandling eller muligheter for å styrke hverandre. I den forbindelse blir også det «regionale mandatet» til utdanningsinstitusjonene, altså deres tilførsel av kompetanse til omgivelsene, nå betinget av at kvaliteten er tilstrekkelig høy, og at fagmiljøene er robuste.

Stjernø-utvalgets forslag møtte motbør, og ble ikke vedtatt, selv om det var politisk støtte til hovedmålene. Departementet under den rød-grønne regjeringen valgte heller en «frivillighetslinje», der de anmodet institusjoner om å slå seg sammen og satte av midler til prosessene (SAK). Flere institusjoner utredet muligheter for sammenslåing, og noen ble realisert (bl.a. mellom Universitetet i Tromsø, Høgskolen i Tromsø og Høgskolen i Finnmark, og mellom høyskolene i Oslo og Akershus, senere universitetet OsloMet). Regjeringen Solberg med statsråd Torbjørn Røe Isaksen ønsket likevel å framskynde konsentrasjonsprosessen, og la fram stortingsmeldingen *Konsentrasjon for kvalitet*, Meld. St. 18 (2014–2015). Både

underveis i arbeidet med stortingsmeldingen og etter vedtok flere institusjoner å slå seg sammen:

- Høgskolene i Vestfold og Buskerud og senere også Høgskolen i Telemark (senere Universitetet i Sørøst-Norge)
- Høgskolene i Hedmark og Lillehammer til Høgskolen i Innlandet (har søkt akkreditering som universitet)
- Høgskolene Stord/Haugesund, Bergen og Sogn og Fjordane
- NTNU og høgskolene i Sør-Trøndelag, Ålesund og Gjøvik
- Universitetet i Nordland med Høgskolen i Nesna og Nord-Trøndelag til Nord universitet

Det norske institusjonslandskapet har dermed endret seg mye. Av offentlige institusjoner var det i 2003 4 universiteter, 7 vitenskapelige høgskoler og 25 statlige høgskoler, mens det i 2018 var 10 universiteter, 5 vitenskapelige høgskoler og 5 statlige høgskoler. I tillegg kommer en statlig kunsthøgskole, tre private vitenskapelige høgskoler og 13 private høgskoler, de fleste svært små.

I dag er nesten alle institusjonene flercampusinstitusjoner, men dette er ikke noe nytt. Slik sett er mye av den modellen som Stjernø-utvalget foreslo, blitt realisert, selv om konstellasjonene er blitt en del annerledes på veien. Så langt har ikke fusjonsprosessene ført til reduksjon i antall studiesteder.

Samtidig som strukturreformen hadde konsentrasjon som sitt mål, ble det lagt stor vekt på institusjonenes regionale rolle. Det legges vekt på at UH-sektoren skal sikre arbeidskraft i distriktene og bidra til å styrke lokalt næringsliv, osv., selv om dette her ikke er et primært omdreiningspunkt. Selv om en av strukturreformens erklærte mål er «regional utvikling», legges det i liten grad vekt på å synliggjøre hvordan reformen eventuelt skal bidra til å styrke regionene. De regionale universiteter og høgskoler har ikke lenger en «primærfunksjon» som økonomiske pådrivere, men blir nå i økende grad heftet opp på høyere utdanning som et globalt system, som blant annet skal svare på forventninger om «robusthet», internasjonalserte fagnettverk og publikasjoner i internasjonale tidsskrift.

Vi finner altså en dreining som ikke kommer til syne som et markant brudd med de tidligere dominerende forestillingene om

utdanningsinstitusjonenes regionale betydning, men ved at forventningene til de regionale utdanningsinstitusjonenes «vitenskapelighet» og akademiske nivå blir mere markant fremtredende. Selv om forestillingen om universitets- og høyskolesektoren som en særlig drivkraft i regionene fortsatt er til stede, betones det i mindre omfang utover på 90- tallet og fremover. Den direkte koblingen mellom forskjellige kompetansebehov i distriktene og utdanningsinstitusjonene som primærleverandør av disse kompetansene, havner etter hvert noe i bakgrunnen for mer forskningsstrategiske vurderinger. Formulert annerledes ser det ut til at den direkte betydningen av utdanningsinstitusjonenes *nærvær* i regionene blir viet mindre politisk oppmerksomhet. De regionale utdanningsinstitusjonene tillegges ikke i like stor grad en regional primærfunksjon, tvert imot blir det nå avgjørende at de skal komme utover sin «regionalitet» og lokale forankring som utdanningsinstitusjoner; de skal være internasjonalt orienterte og omstilles til å drive mer med forskning. Dette betyr ikke at det regionale spørsmålet forsvinner, men at rammen rundt de politiske diskusjonene om regionale utdanningsinstitusjoner blir foldet inn i en generell forskningspolitisk optikk, og i noe avtagende grad en instrumentell distriktspolitisk optikk.

Etter 2000 ser vi samtidig konturene av et nytt argument, som forsøker å aksentuere det internasjonale konkurranseaspektet i UH-sektoren, iaktatt gjennom globaliseringens prisme. Dette blir også fremført i forbindelse med forventninger og krav til de regionale institusjonene. I *Konstrasjon for kvalitet*, Meld. St. 18 (2014–2015), heter det for eksempel at «universiteter og høyskoler er regionalt forankret, men det er ikke ensbetydende med å være en lokal eller regional institusjon. Institusjonene må være internasjonalt orienterte og konkurransedyktige innenfor sine faglige prioriterte områder. Likeledes finnes det mange eksempler på norske bedrifter som er regionalt forankret, men konkurrerer i et globalt marked. Disse trenger samarbeidspartnere som kan bidra med kunnskap og kompetanse for global konkurransekraft» (Kunnskapsdepartementet, 2014–2015, s. 20). Her ligger det altså en oppfordring til de regionale utdanningsinstitusjonene om at de i større grad bør forme sitt selvbylde og modellere sine virkefelt etter de nye betingelsene frembrakt av den globale tidsalderens æra, med alt hva det innebærer av radikalt nye vilkår for konkurranse

om forskere, forskningsmidler, prestisje, oppmerksomhet og studenter. Hvorvidt et slikt bilde i noen grad rent faktisk sammenfaller med virkeligheten, er naturligvis en annen sak.

Avsluttende diskusjon

En politikk for vekst

I dette kapitlet har vi gått gjennom hvordan regionalpolitiske mål er blitt formulert i politikken for høyere utdanning siden 1960-tallet. Den regionalpolitiske dimensjonen har vært til stede i hele perioden, men har endret karakter i takt med vekst og endringer i høyere utdanning og i samfunnet. Det har funnet sted både reelle endringer og endringer i språkbruk. Mens «distriktpolitikk» var et sentralt begrep på 1960- og 70-tallet, er dette erstattet med «regionalpolitikk». Vi skal ikke her gå nærmere inn på de reelle endringene i denne politikken, de reflekterer selvsagt de store endringene som har skjedd i denne perioden i næringsstruktur, næringspolitikk og ikke minst i utdanningssystemet.

Det er få samfunnssektorer som kan oppvise en lignende vekst som universiteter og høyskoler, selv om noe av veksten skyldes at det først var etter 1970 at en rekke eksisterende utdanninger ble definert som høyere utdanning. Fra ca. 10 000 studenter ved universiteter og høyskoler har tallet vokst til over 250 000 i dag, en vekst som også henger sammen med at nesten all ungdom begynner i videregående opplæring. I denne perioden har Norge gått fra å være et utdanningsfattig til et utdanningsrikt system (Aamodt & Stølen, 2003). Politikken for vekst ble utformet rundt 1960, og ble begrunnet ut fra at høyere utdanning var viktig for samfunnsutviklingen, og at arbeidslivet ble stadig mer kompetansebasert (Grøgaard & Aamodt, 2006). Kandidater med høyere utdanning fant seg jobber i stadig nye deler av arbeidsmarkedet.

Desentraliseringspolitikk

Kjølen til vårt moderne masseutdanningssystem i høyere utdanning ble strukket på 1960-tallet, og Ottosen-komiteen var her helt sentral. Komiteen framhevet behovet for vekst, men at en slik vekst ikke kunne ivaretas

innenfor de etablerte universitetene. I tråd med utviklingen i mange andre land ble det skapt alternativer til universitetene ved høyskoler som ble etablert i alle deler av landet. Denne politikken var også et eksplisitt uttrykk for å utjevne forskjeller mellom landsdelene både med hensyn til rekrutteringen av studenter og av kvalifisert arbeidskraft. Etableringen av Universitetet i Tromsø og det nye høyskolesystemet utformet som følge av Ottosen-komiteens forslag ble betraktet som viktige virkemidler til en slik utjevning. Et viktig element i denne politikken ble etablering av distrikthøyskoler i omtrent alle fylker, med unntak av der hvor det fantes et universitet, og som sammen med et stort antall høyskoler for utdanning av bestemte yrker (f.eks. lærere, sykepleiere, ingeniører, og sosialarbeidere) utgjorde en desentralisert høyskolesektor. Denne desentraliserte strukturen bidro positivt til rekrutteringen av studenter og overfor arbeidsmarkedet, samtidig som institusjonene i seg selv hadde viktige ringvirkninger.

Samordning av et fragmentert system

Mange av høyskolene var små, og på 1980-tallet kom det flere innspill om mer konsentrasjon. Men Stortinget ville fortsette en desentraliseringslinje, og mente for eksempel at man burde ha tilbud om ingeniørutdanning i alle fylker. I 1987 nedsatte Kultur- og vitenskapsdepartementet et nytt utvalg for høyere utdanning – Hernes-utvalget. Mandatet framhevet behovet for økt kvalitet, og påpekte problemet med det store antallet små institusjoner, og ba om en utredning av en struktur med bedre samarbeid og arbeidsdeling.

Hernes-utvalget framhever den store satsningen som er gjort, og framveksten av et system som ivaretar sterk vekst. Men de konstaterer også at institusjonsstrukturen har utviklet seg i en motsatt retning av det Ottosen-komiteen anbefalte, og støtter at en nedre grense på 500 studenter ville være et fornuftig tall. Det er til sammenligning interessant å merke seg at i Strukturmeldingen (Meld. St. 18 (2014–2015)) er det nedre tallet satt til 5000.

Hernes-utvalget er mest opptatt av å konsentrere og finne samarbeidsformer for å bedre kvaliteten, og sier lite om distriktpolitikk, men skriver at utdannings- og forskningspolitikken må ses som en del av distriktpolitikken, og at et spredt utdanningstilbud er viktig for å sikre

kompetanseutviklingen i alle deler av landet. De foreslår ikke konkret å legge ned studiesteder, men dette kan sies å ligge innbakt i forslag om samlokalisering.

I motsetning til Ottosen-komiteen legger Hernes-utvalget stor vekt på forskningen. Dette reflekterer blant annet at spesielt distriktshøgskolene etter hvert bygde opp en økende forskningsvirksomhet. Dette bidrar igjen til at hensynet til en sterkere konsentrasjon av de faglige ressursene kommer mer i forgrunnen enn når en bare tar hensyn til undervisningen.

Alt i alt må en kunne si at den sterke vekten på distriktshensyn i politikken for høyere utdanning som kom klart fram på 1960- og 1970-tallet, måtte vike for økende oppmerksomhet om kvalitet, konsentrasjon og styringshensyn med Hernes-utvalget og i forberedelsene til Høgskolereformen i 1994. Høgskolereformen ble dessuten en integrert del av de statlige styringsreformene på 1990-tallet med vekt på målstyring, budsjettering, virksomhetsplanlegging, resultatrapportering, evaluering og statlig kontroll (Kyvik, 1999). Reformen var dermed ikke bare utformet som svar på utfordringer innenfor høyere utdanning.

I departementets retningslinjer for de nye institusjonene etter Høgskolereformen og i forarbeidene til en ny felles lov om høyere utdanning fastslås både retten og plikten til å drive FoU generelt, og ikke minst FoU som kan styrke næringsutvikling og offentlig sektor i regionene (Kyvik, 1999). Den direkte koplingen til distriktspolitikk er ikke lenger klart uttalt, men den regionale rollen og vekten på samfunnsrelevans for høgskolesektoren trekkes fram.

Mot en ny struktur for høyere utdanning

Bare få år etter Høgskolereformen nedsettes Mjøs-utvalget, som får et bredt og omfattende mandat. Et viktig utgangspunkt for dette utvalget var institusjonenes ønske om mer forvaltningsmessig autonomi og mindre departemental detaljstyring.

Mjøs-utvalget legger stor vekt på høyere utdannings rolle for samfunnet, men uten eksplisitte distriktspolitiske henvisninger. Den påfølgende stortingsmeldingen, som fremmer Kvalitetsreformen, nevner imidlertid ingenting om høyere utdannings samfunnsmessige rolle. I vår sammenheng er de viktigste sidene ved Kvalitetsreformen at høgskolene gis

anledning til opprykk til universitetsstatus, og en sterk vekst i antall nye studieprogrammer både på lavere og høyere nivå.

Etter Kvalitetsreformen ble høgskolene i Stavanger, Agder og Nordland oppgradert til universitetsstatus, og i løpet av de senere årene har strukturen gitt Norge en helt ny institusjonsstruktur. Argumentene har i hovedsak vært å skape mer robuste fagmiljøer, men samtidig blir deres rolle for samfunnet og regionen framhevet. Det er verdt å merke seg at til tross for at antall institusjoner er redusert, består foreløpig de fleste av studiestedene.

Er distriktpolitiske hensyn blitt mindre viktig?

Tilsynelatende er dette riktig. Andre hensyn – kvalitet, effektivitet, konsentrasjon og styringsevne – har kommet mye mer i forgrunnen. Hensynet til å utjevne geografiske forskjeller veier ikke lenger tyngst. Det er ikke spesielt overraskende. Utviklingen av høgskolesystemet, sammen med etableringen av Universitetet i Tromsø – samt endringer i grunnopplæringen – har bidratt til å redusere de regionale forskjellene over tid. Trolig er dette også medvirkende til at en klar underrepresentasjon av kvinner er snudd til et klart overskudd. Ser vi høyere utdanning under ett, har det også skjedd en viss sosial utjevning. UH-politikken har med andre ord vært et vellykket instrument til å utjevne de regionale ulikhetene, og har dermed et stykke på vei overflødiggjort seg selv. Behovene for de spesifikt distriktpolitiske målene om rekruttering er dermed ikke til stede i samme grad som for 50 år siden, og dermed er også mange av argumentene for den desentraliserte institusjonsstrukturen svekket. Til tross for samlingen av høyere utdanning i færre og større institusjoner er det likevel fortsatt en sterk spredning av studiestedene, selv om det ble foretatt en del samlokaliseringer i forbindelse med Høgskolereformen i 1994, blant annet i Oslo og i Agder.

Selv om mange av de opprinnelige distriktpolitiske målene med høyere utdanning er langt mindre uttalt, har de ikke blitt borte, men har antatt nye former. Argumentene for at høyere utdanning skal bidra i samfunnsutviklingen generelt og i sine regioner, står minst like sterkt som for 50 år siden. Og gradvis har de politiske målene for høyere utdanning kommet til å omfatte et bredere spekter enn rekruttering: økt vekt på FoU som virkemiddel i regionene, samspill mellom UH og arbeidsliv og innovasjon. I

et slikt perspektiv kan man kanskje si at de regionalpolitiske målene med høyere utdanning ikke er svekket, kanskje snarere tvert om, men de har antatt nye former.

Den regionale betydningen til høyere utdanning har våren 2019 kommet klartest til syne ved Nord universitet, der ledelsens forslag om å redusere antall studiesteder har vakt stort regionalt engasjement.

Instrumentelle eller institusjonelle trekk

Innledningsvis viste vi til Rómulo Pinheiro, som foretar en sondring mellom *institusjon* og *instrument*, der vektleggingen av universiteter og høyskoleers eksterne ytelser, for eksempel deres økonomiske og regionale betydning, medierer et instrumentelt perspektiv på institusjoner. På den andre siden har man forestillingen om utdanninginstitusjoner som selvorganiserende enheter med sine særegne, indre liv og logikker, noe Pinheiro med referanse til blant andre Merton kaller et institusjonelt perspektiv (Pinheiro, 2016, s. 36–37). I den nyere utdanningspolitiske historien i Norge er det ikke mulig å identifisere en konsistent dikotomi, men vi kan se at begge disse oppfatningene kommer til syne med forskjellig tyngde på forskjellige tidspunkt i hele den norske etterkrigstiden frem til i dag. Vi kan derimot peke på at de politiske prioriteringene i denne perioden i økende grad blir opptatt av å skulle understøtte institusjonene i deres «indre liv» (forskning og utdanning), og at denne utviklingen kanskje er særlig markant i spørsmålet om UH-sektorens regionale betydning.

I løpet av 1980- og 90- tallet ser vi en utdanningspolitikk som i større grad ønsker å bidra til å fremme og høyne UH-sektorens institusjonelle primærfunksjon, i form av undervisning og forskning. Det instrumentelle blikket på UH-sektoren forsvinner ikke av den grunn, men den regionale og økonomiske betydningen av høyere utdanningsinstitusjoner blir betinget av at disse institusjonene samtidig holder et høyt faglig nivå. Det innebærer at det nå, i større grad enn tidligere, oppstår en politisk interesse for hvordan disse institusjonene kan bli bedre til å ivareta sin kjernefunksjon, altså hvordan universiteter og høyskoler kan bli bedre i sin forskning og undervisning. Grovt sagt og noe forenklet så finner

vi en forskyvning i det politiske blikket på UH-sektoren, som i mindre grad utgår fra spørsmål om «hvordan UH-sektoren kan bidra til å realisere politiske mål for samfunnet?» og i større grad begynner å spørre «hvordan UH-sektoren kan bli bedre i sine grunnleggende funksjoner». Her ser vi også at politikken synes å «gjenoppdage» seg selv som sentral premiss for å kunne la institusjonene realisere sine primære funksjoner; politikken skal nå skape et best mulig grunnlag for at institusjonene skal skape seg selv som internasjonalt orienterte og konkurransedyktige institusjoner, både i undervisning og forskning. På den andre siden er det samtidig slik at det instrumentelle blikket, i form av lokale behov og UH-sektorens generelle rolle i regional utvikling osv., stadig er til stede i de politiske vurderingene av UH-sektoren.

Referanser

- Aamodt, P. O. & Stølen, N. M. (2003). Vekst i utdanningssystemet. I Statistisk sentralbyrå: *Utdanning 2003 – ressurser, rekruttering og resultater*. Statistiske analyser nr. 69.
- Bakken, A. L. & Hveding, E. (1991). Styringsordninger for regionale høyskoler. En utredning for Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
- Becker, G. (1964). *Human capital: Theoretical and empirical analysis with special references to education*. Chicago: University of Chicago Press.
- Brofoss, E. (1965). *Distriktsutbyggingspolitikk. Bind I og II*. Stensilerte forelesninger, Universitetet i Oslo, 1965.
- Fulsås, N. (1993). *Universitetet i Tromsø 25 år*. Tromsø: Universitetet i Tromsø.
- Grøgaard, J. B. & Aamodt, P. O. (2006). Veksten i høyere utdanning: Noen drivkrefter og konsekvenser. I J. B. Grøgaard & L. A. Støren (Red.), *Kunnskapssamfunnet tar form. Utdanningseksplasjonen og arbeidsmarkedets struktur*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Kirke- og undervisningsdepartementet (1966–1970). Komitéen til å utrede spørsmål om videreutdanning for artianere og andre med tilsvarende grunnutdanning. Innstilling om videreutdanning for artianere m. v. (1–5). (Ottosenkomiteen). Oslo: Kirke- og undervisningsdepartementet.
- Kirke- og undervisningsdepartementet (1957). *Om tilgangen og behovet for akademisk arbeidskraft* (Meld. St. 72 1957). Oslo: Kirke- og undervisningsdepartementet.
- Kirke- og undervisningsdepartementet (1973–74). *Om den videre utbygging og organisering av høyere utdanning* (Meld. St. 66 1973–74). Oslo: Kirke- og undervisningsdepartementet.

- Kirke- og undervisningsdepartementet (1973–74). *Om den videre utbygging og organisering av høyere utdanning* (Tillegsmelding til Meld. St. 66 1973–74). Oslo: Kirke- og undervisningsdepartementet.
- Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (1990–91). *Fra visjon til virke* (Meld. St. 36 1990–91). Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
- Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (2000–01). *Gjør din plikt. Krev din rett* (Meld. St. 27 2000–01). Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
- Kommunal- og arbeidsdepartementet (1969). *Innstilling fra Østlandskomiteen. Kunnskapsdepartementet (2014–15). Konsentrasjon for kvalitet* (Meld. St. 18: 2014–15). Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Kyvik, S. (1981). *The Norwegian regional colleges. A study of the establishment and implementation of a reform in higher education*. Rapport. Oslo: NAFVs utredningsinstitutt.
- Kyvik, S. (Red.) (1999). *Evaluering av høgskolereformen. Sluttrapport*. Oslo: Norges forskningsråd.
- Mincer, J. (1962). On-the-job training: Costs, returns and some implications. *Journal of Political Economy* 70(5) 2, 50–79.
- NOU 1972: 33. (1972). *Om landsdelsplan for Nord-Norge. Forslag til plan for utviklingen av landsdelen*. Oslo: Miljøverndepartementet.
- NOU 1973: 28. (1973). *Om landsdelsplan for Agder og Rogaland. Forslag til plan for utviklingen av landsdelen*. Oslo: Miljøverndepartementet.
- NOU 1988: 28. (1988). *Med viten og vilje* (Hernesutvalget). Oslo: Kulturdepartementet.
- NOU 2000: 14. (2000). *Frihet med ansvar. Om høgre utdanning og forskning i Norge* (Mjøsutvalget). Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
- NOU 2008: 3. (2008). *Sett under ett. Ny struktur i høyere utdanning* (Stjernøutvalget).
- Pinheiro, R. (2016). *Assessing change in higher education from the perspective of excellence versus relevance. Pathways through higher education research: A festschrift in honour of Peter Maassen* (s. 37–40). Oslo: Universitetet i Oslo.
- Schultz, T. (1961). Investment in human capital. *American Economic Review*, 51(5), 1–17.
- Skoie, H. (1988). Offentlig politikk for universiteter og høgskoler 1945–1988 – hovedtrekk. Vedlegg til NOU 1988: 28.
- Sæther, B., Mønnesland, J., Onsager, K., Sørli, K. & Arboe, P. (2000). *Høgskolenes regionale betydning* (Vedlegg 9 i NOU 2000: 14).
- Vollset, G. & Aamodt, P. O. (1972). *Distriktshøgskoler og samfunnsutvikling. Distriktpolitikk eller rasjonalisering av høyere utdanning* (Hovedoppgave I sosiologi, Institutt for sosiologi). Oslo: Universitetet i Oslo.
- Woodhall, M. (1992). Economic development and higher education. I B. Clark & G. Neave (Red.), *The encyclopedia of higher education vol 2*. Oxford/New York/Seoul/Tokyo: Pergamon Press.