

Høgskolen i Nesnas skriftserie

Nr. 67

Høgskolen i Nesna 2006

UNIVERSITAS BOREALIS?

Høyere utdanningsinstitusjoner i Nord-Norge:
Struktur, samarbeid, studentsøkning, scenarier

En utredning på oppdrag fra Råd for høyere utdanning i Nord-Norge

Helge O. Larsen

Pris kr. 150,-
ISBN 82-7569-135-4
ISSN 0805-3154



HØGSKOLEN I NESNA

Innhold

Innledning og mandat.....	3
Institusjonelle rammer for høyere utdanning og forskning.....	4
Rammebetingelser for de nordnorske utdanningsinstitusjonene.....	8
Multi-campus universiteteter og nettverksorganisering av høyere utdanningsinstitusjoner....	18
Fusjoner innen høyere utdanning – modeller og erfaringer	25
Nord-Norge som studentmarked og studiested	33
Forskningsmessige utfordringer i den nordlige landsdel og for institusjonene i Nord-Norge.	61
Utfyller de nordnorske institusjonene hverandre?	67
Scenarier for samarbeidsformer og institusjonsstruktur i den nordlige landsdel.....	73
Institusjonspolitik i nord.....	99
Sammendrag.....	105

Innledning og mandat

Råd for høyere utdanning i Nord-Norge har på sine siste møter satt søkelys på nye utviklingstrekk og utfordringer innen høyere utdanning og forskning, og hvilke implikasjoner som kan være aktuelle for medlemsinstitusjonene. På bakgrunn av diskusjonen under vårmøtet på Nesna/Vega 2005 fikk arbeidsutvalget i oppdrag å gå videre med spørsmålet. AU vedtok på møte i Tromsø 14. juni å etablere et prosjekt for å utrede spørsmål om samarbeidsformer og framtidig institusjonsstruktur i Nord-Norge. Rektor ved Høgskolen i Nesna, Helge O. Larsen, ble engasjert til å foreta et utredningsarbeid for Rådet, som skulle sikte mot å fremskaffe et dokument som kunne gi et bedre beslutningsgrunnlag for det videre arbeidet med spørsmålet, både for Rådet selv og for medlemsinstitusjonene.

I mandatet for arbeidet heter det: ”Dokumentet skal analysere dagens vilkår for de nordnorske institusjonene og ut i fra dette formulere ulike typer begrunnelser for hvorfor man eventuelt skal gjøre endringer i samarbeid/institusjonsstruktur.

Som et utgangspunkt for konkrete løsninger må dokumentet inneholde beskrivelser av tre til fem samarbeids- eller institusjonsmodeller.

Til grunn for arbeidet ligger et ønske om å styrke høgre utdanning og forskning i Nord-Norge, slik at institusjonene hver for seg eller samlet kan møte fremtidens utfordringer på en offensiv måte.

Dokumentet skal være av en slik art at institusjonene kan bruke det som grunnlag for interne prosesser og for eventuelt arbeid videre i RHU-regi.”

Denne utreder takker for oppdraget En foreløpig versjon av utredningen har vært presentert og drøftet på RHU's møte i Tromsø 7.-8.mars 2006. I den endelige versjonen er det også tatt inn eventuelle korrigeringer fra institusjonene vedrørende ulike faktiske forhold knyttet til omtalen av disse. De tilnærminger som er valgt og de vurderinger som er gjort i rapporten, skal i sin helhet tilskrives undertegnede, og ikke oppdragsgiver.

02.04.2006

Helge O. Larsen

Institusjonelle rammer for høyere utdanning og forskning

De institusjonelle rammene for høyere utdanning og forskning preges av så vel kontinuitet som forandring. Generelt har et grunnleggende trekk vært at disse formene for læring, kunnskapsutvikling og kompetansetilegnelse i all hovedsak har foregått innenfor rammene av institusjoner opprettet med slik virksomhet for øye. Den eksisterende institusjonsstrukturen lar seg imidlertid ikke forklare ut fra et slikt enkelt, instrumentelt perspektiv, men må langt på veg forstås på bakgrunn av en rekke historisk-institusjonelle prosesser. Akademiske institusjoner framstår i ett perspektiv langt på veg som en slags selvgrodde organismer¹ (j.fr. Scott). Deres historie er lang og mangeslungen; deres tradisjoner er mange og ulike, og deres selvforståelse preges av at bestemte normer over tid er blitt nedfelt og befestet. Med utgangspunkt i den kjente organisasjonssosiologen Philip Selznick kan vi si at forskjellen mellom organisasjon og institusjon nettopp er knyttet til dette. Mens en organisasjon er en avgrensbar struktur eller et fellesskap med et bestemt siktemål, kjennetegnes en institusjon av verdier som går ut over det rent instrumentelle. ”To institutionalise is to infuse with value”, som Selznick uttrykker det.²

Slike normer og verdier forbundet med opplæring og utdanning er på ingen måte knyttet kun til akademiske institusjoner. Sterkt forenklet kan vi si at fag- og yrkesutdannelse i stor grad har vært preget av laugsbaserte normer for hva som er god lærdom, yrkesutøvelse og praksis, og at nettopp nærhet til praksisfeltet har vært ansett som svært viktig. *Kyndighet* har vært en sentral verdi. Historisk sett har da også ansvaret for skoling og utdanning i betydelig grad ligget hos lauset eller virksomheten selv. Over tid har imidlertid bevegelsen vært i retning av at også dette er blitt et offentlig ansvar.

Universitetene har fremstått som selve sinnbildet på en akademisk institusjon, hvor verdier som *frihet, kunnskap og kritisk granskning* har stått i høysetet. I nyere tid har ikke minst idealene fra det såkalte Humbolt-universitetet i Berlin (etter grunnleggeren Karl Wilhelm von Humbolt i 1810) ofte blitt pekt på, nemlig de grunnleggende akademiske friheter som fritt å studere etter ønske, fritt å undervise etter overbevisning, og fritt å forske etter interesse.³ Frihets-idealene kan imidlertid spores mye lengre tilbake, men da kanskje mer som frihet fra enn som frihet til. I århundrer hadde læring preg av å være en dogmatisk virksomhet hvor oppgaven var å overføre den rette lære og den etablerte kunnskap på en korrekt måte fra generasjon til generasjon. Avskrift var en sentral aktivitet, og kirker og klostre utgjorde ofte den institusjonelle rammen for denne kunnskapsoverføringen.

Som blant andre Umberto Eco så fascinerende har skildret i sin roman ”Rosens navn”, ble denne virksomheten ut over i middelalderen utfordret av andre måter å lære på, hvor erfaring og etterprøving stod sentralt. Denne læringen fant også sted under andre organisatoriske betingelser, hvor kunnskapsfellesskap erstattet fortolkningshierarki. Forskning og kunnskapstilegnelse vokser fram som et eget handlingsfelt, adskilt fra kirke og religion. Universitetet kom til å utgjøre de institusjonelle rammene for denne virksomheten, med røtter tilbake til Bologna og Paris for 900 år siden (selv om disse to riktignok var nokså ulike i utgangspunktet). Et essensielt element ved virksomheten til disse institusjonene er at de skal

¹ I nyere organisasjonsteori er slike tilnærminger blitt benevnt som ”naturlige perspektiv”. Se for eksempel W, Richard Scott (1992): *Organizations. Rational, Natural and Open Systems*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.

² Philip Selznick (1957): *Leadership in Administration*. New York: Harper & Row, Pub.

³ Se blant annet Gudmund Hernes (1988): *Vivat academia!* Oslo: Universitetsforlaget.

utgjøre faglige fellesskap for læring. Kunnskap, erkjennelse og refleksjon oppnås gjennom diskusjon snarere enn meditasjon. Gudmund Hernes skriver om denne sammenslutningen – *universitas* – at det skulle utgjøre ”...et fellesskap med akademisk selvstyre og kollegial kontroll, med en sterk lokal kultur og likevel del av et internasjonalt kreativt samfunn som definerer hva som er den høyeste kompetanse på ethvert felt..”⁴ Både han selv og nå avdøde Tromsø-professor og rektor Yngvar Løchen har også gitt uttrykk for bekymringer over senere tiders forvitringstendenser i det akademiske fellesskap.⁵

Her går det en linje til det helt nylig nedsatte utvalget som skal utrede en eventuell lovfesting av akademisk frihet. Når både frihet fra og frihet til har vært trukket fram, er det fordi disse verdiene har blitt sett på som essensielle for å sikre den læringsformen som et universitet står for. Sagt på en annen måte: Ideen er at forskning og grunnleggende kunnskapstilegnelse trenger institusjonelle rammer som sikrer at prøving, feiling og kritisk granskning kan foregå innen et fellesskap som er forpliktet på de verdier universitetskulturen står for. Dette innebærer også skjerming ikke bare mot krav om konformitet, men også umiddelbar nytte. Som Hernes igjen har formulert det: ”Det universitetene er forsvarere av, er *nyttien av unyttig kunnskap*. .. Universitetet skal representere det institusjonelle forsvar for intens intellektuell virksomhet som ikke har noe direkte økonomisk formål”.⁶ Dette betyr selvsagt ikke at universitetene er etablert for å være ”unyttige”; tvert om bygger de på en tro på at det over tid vil være både nyttig og klokt for et samfunn i hvert fall noen steder å legge til rette for læring som ikke underlegges umiddelbare nyttekrav.

Når man finner det nødvendig å eventuelt lovfeste retten til akademisk frihet, sier det noe om at det ikke lenger anses som tilstrekkelig med en uformell norm i så måte. En rekke endringsprosesser har satt de humboldtske idealer under press, og dette gjelder også i noen grad de institusjonene som forvalter dem. På ett vis kan man si at universitetene paradoksalt nok har vært så vellykkede at de risikerer å bli ofre for sin egen suksess. Moderne samfunn har på mange måter gjort seg avhengig av den virksomheten som foregår ved disse institusjonene for sin velferd og sin vekst, og derfor tilført disse betydelige ressurser. Med disse ressursene har det imidlertid også fulgt økte krav og forventninger om hvordan de brukes, og hva som kommer ut av innsatsen. Det omliggende samfunn har også forlangt større innsikt i og innflytelse over måten virksomheten drives på; noe som i sin tur nok har medført at institusjonene har fått økt behov for å ha oversikt og kanskje også kontroll over måten medarbeiderne utfører sin virksomhet på. Hvorvidt dette totalt sett har økt eller redusert universitetenes autonomi, kan diskuteres. Økt avhengighet, innsyn og nyttekrav har fungert innskrenkende, men samtidig er institusjonenes frihetsgrader med hensyn på intern ressursdisponering økt gjennom delegasjon og rammebevilgninger. Men selv om frihetsgradene eventuelt er økt på institusjonsnivå, behøver ikke det samme være tilfelle for den enkelte lærer eller forskningsgruppe.

Denne friheten for universitetene, og også friheten innen universitetene, var i høy grad ulikt fordelt, og hadde også klare begrensninger. For det første var det store forskjeller institusjonene imellom. Den grad av autonomi og indre selvstyre som Oxford og Cambridge hadde, kunne overhode ikke sammenlignes med den nokså detaljerte styringen som departementet drev overfor norske universitet helt fram til bare vel et tiår tilbake. Da denne utreder satt som medlem av styret for Universitetet i Tromsø i andre halvdel av 1980-årene, fikk vi gjennom statsbudsjettet helt konkrete bud om hvilke stillinger innen hvilke fag man

⁴ Ibid, s. 52.

⁵ Yngvar Løchen

⁶ Hernes, op.cit. s.63.

kunne opprette; og på samme måte drev vi en nokså detaljert styring overfor de enkelte budsjettene innen universitetet.

For det andre var den interne friheten ved universitetene tradisjonelt i høy grad av meritokratisk art. De lærde skulle ikke bare forske og undervise, men også styre innenfor *universitas*. Et professorat ved et læresetet ble sett på som en lærestol, som nærmest gav innehaveren fullstendig autoritet innen alle sider ved det aktuelle fagområde. Dette gjaldt ikke bare med hensyn på faglige fortolkninger, men også for økonomiske og administrative spørsmål. Var de øvrige ansattes rettigheter begrenset, var de i enkelte system nærmest fraværende for studentene. Slike tunge – og må vi vel kunne si – nokså autoritære universitetstradisjoner levde i beste velgående til langt etter andre verdenskrig. De var trolig sterkere på Kontinentet enn i Skandinavia, men studentopprøret i 1960-årene feide gjennom så vel Berkeley, Berlin og Sorbonne, og forplantet seg også til vårt eget land.⁷ I en viss forstand ble altså Universitetet i Tromsø etablert i en ”post-autoritær” tid, selv om det også her var mange harde tak om innflytelse og universitetsdemokrati. Når institusjonen lenge gikk under merkelappen ”det røde universitet”, hadde dette både med tidspunkt, rekruttering, fagprofil og intern organisering å gjøre.

For det tredje var frihetsgradene klart begrenset når det gjaldt selve det å få adgang til å studere ved høyere læresteder. Rekrutteringen til universitetene var (og er til dels fortsatt) både sosialt og geografisk skeivfordelt.⁸ Slik bidro utdanningssystemet til en reproduksjon av sosial og territoriell ulikhet; ikke minst siden det er dokumentert klare sammenhenger mellom hvor ungdom studerer, og hvor de finner seg arbeid og bosted. Nettopp dette ble en hovedbegrunnelse for universitetsetableringen i Tromsø: Skulle landsdelen sikres akademisk utdannet arbeidskraft på stabil basis, måtte flere fra landsdelen utdannes i landsdelen og gis anledning til å drive forskning og faglig virksomhet her. Bare på denne måten kunne landsdelen gis et løft, og bringes på linje med resten av landet.

Demokratiseringen og ikke minst åpningen av universitetene var selvfølgelig ikke spesifikk for Nord-Norge, og overgangen fra å være eliteskoler til å bli masseutdanningsinstitusjoner er trolig et av de mest fundamentale endringstrekkene ved universitetene gjennom deres historie. Samlet antall studenter i Norge i 1950 var ca 7000, og av disse studerte om lag 4900 ved Universitetet i Oslo, og i underkant av 400 ved det forholdsvis nyetablerte Universitetet i Bergen.⁹ Noe senere i 1961 var det bare drøye 10 000 studenter ved de høyere utdanningsinstitusjonene i Norge. Antall studenter ved de samme institusjonene var firedoblet i 1975, og syvdoblet i 1991.¹⁰ Som vi vet økte også studenttallet ved både disse institusjonene og ved de regionale høyskolene sterkt utover på nittitallet.

⁷ Opprøret mot hierarki og stivnede former var ikke et fenomen begrenset til ”den gamle verden”, noe opprøret ved Berkeley-campus ved University of California vitner om. I en omfattende analyse av dette slår forfatterne Lipset og Wolin fast at ”One of the world’s largest and most famous centres of learning was brought to the edge of collapse, and the implications extended far beyond the locale..” Se Seymour Martin Lipset and Sheldon S.Wolin (eds)(1965): *The Berkeley Student Revolt, Facts and Interpretations*. New York: Doubleday Anchor Original.

⁸ I 1966 hadde Oslo alene 57 prosent av studieplassene innen høyere utdanning; j.fr. Narve Fulsås (1993): *Universitetet i Tromsø 25 år*. Tromsø: Universitetet i Tromsø.

⁹ Eivind Bråstad Jensen (1999): *Vegen inn i utdanningssamfunnet*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.

¹⁰ Se Fulsås, op.cit. Tallene omfatter UiO,UiB,UNIT,UiTø,NLH,Menighetsfakultetet, Norges Veterinærhøyskole, Norges Handelshøyskole, Arkitekthøyskolen i Oslo, Norges idrettshøyskole, Norges musikkhøyskole, Statens kunstakademi og Vestlandets kunstakademi.

Eivind Bråstad Jensen argumenterer for at de mest gjennomgripende strukturelle og institusjonelle reformene i det som vi i dag benevner som høyere utdanning har funnet sted innenfor de utdanningene som fra 1994 ble samlet i 26 statlige høgskoler. Han viser til at en rekke utdanninger som i de første etterkrigsårene ikke bygde på studenteksamen, gjør det i dag, og er blitt en del av det høyere utdanningstilbudet. Norge hadde i 1949 ni lærerskoler med et samlet elevtall på ca 1000. Disse lå i Tromsø, Nesna, Levanger, Volda, Hamar, Elverum, Stord, Kristiansand og Oslo.¹¹

For øvrig var det ikke slik at det utelukkende var på universitetene nåløyet for å komme inn kunne være trangt. Dels var det snakk om forskjeller mellom institusjoner, og dels mellom typer fag eller utdanninger. Bråstad Jensen peker på at i Norge hadde søkningen til kortere, yrkesforberedende utdanninger som bygde på examen artium, lenge vært større enn utdanningskapasiteten, og at enkelte falt tilbake på universitetsstudier fordi de ikke kom inn på lærerskoler, ingeniørskoler eller sosialskoler. For utviklingen av det vi i dag forstår som det høyere utdanningssystemet, kom arbeidet til den såkalte Ottosen-komiteen til å få avgjørende betydning. På institusjonsplanen kom disse reformene til uttrykk gjennom opprettelsen av de såkalte distriktshøgskolene, og den senere integreringen av en rekke institusjoner til det som etter reformen i 1994 framsto som 26 statlige høyskoler; ofte også kalt det regionale høgskolesystemet.

Plassen tillater ikke at vi går i detalj om den nordnorske institusjonshistorien når det gjelder høyere utdanning. I streng forstand kan vi si at Nord-Norge med Universitetet i Tromsø fikk sin første høyere utdanningsinstitusjon. Vel så vanlig er det nok – både fra institusjonene selv og fra omgivelsene – å peke på at nåværende Høgskolen i Tromsø kan spore sine aner så langt tilbake som til etableringen av Trondenes offentlige seminarium 7.februar 1826; og som senere ble flyttet til Tromsø i 1848.¹² På samme måte gjør Høgskolen i Nesna krav på å være landsdelens nest eldste institusjon av denne typen, med sogneprest Ivar Hjellviks etablering av et småskolekurs på Nesna fra 1918, og som fra 1919 fikk offentlig tilskudd.¹³ Vi skal senere komme tilbake til trekk ved det nordnorske institusjonslandskapet både med hensyn på hvordan studentene fordeler seg, og i forbindelse med spørsmålet om hvorvidt institusjonene og studietilbudene i landsdelen utfyller hverandre, eller om de er mer identiske.

Vi skal i det følgende gå videre ved å ta opp noen av de rammebetingelsene som gjør seg gjeldende for høyere utdanningsinstitusjoner generelt, og komme inn på hvordan disse slår ut i forhold til de nordnorske institusjonene.

¹¹ Jensen (1999),op.cit.

¹² Se blant annet Helge Dahl (1959): *Norsk lærerutdanning fra 1814 til i dag*. Oslo: Universitetsforlaget.

¹³ I juni 1916 hadde et enstemmig Nordland fylkesting samlet seg I et krav til statsmaktene om å opprette en lærerskole I fylket, men dette kravet forte ikke fram. Hjellvik etablerte således på privat initiativ forløperen til institusjonen Nesna lærerskole. Se Dahl, op.cit., og

Rammebetingelser for de nordnorske utdanningsinstitusjonene

Valgsituasjoner defineres og påvirkes selvfølgelig i stor grad av hvilke rammebetingelser disse valgene skal treffes innenfor. Strategivalg går i betydelig grad ut på å antesipere framtidige handlingsparametre, og det er alltid forbundet med en viss usikkerhet å skulle framskrive dagens rammebetingelser til en framtidig valgsituasjon. I tillegg er det også svært viktig å være klar over at valg ikke bare påvirkes av rammebetingelser, men i høy grad av hvordan aktører fortolker og oppfatter slike rammebetingelser. I kognitiv forstand er de ikke gitte, men fortolkes og gis mening i sosiale sammenhenger. Det er blant annet derfor meningsdannelse og symbolbruk blir så viktig, og ikke minst i slike sammenhenger blir ledere og lederskap så betydningsfullt.

En diskusjon av rammebetingelser for de høyere utdanningsinstitusjonene i landsdelen kan potensielt bli svært omfattende, og vi skal ikke her forsøke verken å lage en uttømmende liste eller en fulldekkende diskusjon. Vi vil likevel forholdsvis kort peke på noen slike rammebetingelser som antas å være viktige, og trekke fram noen utviklingsretninger som synes å være aktuelle. Vi vil foreslå å dele disse ulike rammebetingelsene inn i fem hovedkategorier, nemlig demografiske, juridiske, økonomiske, politiske og institusjonelle. Siden de demografiske i høy grad har betydning for studiesøkning og studentrekruttering, skal vi ta disse opp til slutt, som en overgang til spørsmålet om hvordan Nord-Norge ser ut som arena for studiesøkning og studentrekruttering. Det er videregrunn til å minne om betydningen som endringene i teknologiske rammebetingelser skaper.

Juridiske rammebetingelser

Virksomheten ved universiteter og høyskoler har som kjent en tid vært regulert av samme lov. Dette videreføres i ny lov av 2005, som nå er utvidet til også å omfatte private institusjoner. Loven utelukker imidlertid ikke differensiering mellom institusjonene. Fra departementet, og senest i forskningsmeldingen, er det vist til at Stortinget har understreket at vi skal ha fire breddeuniversiteter. I lovens formuleringer om oppgaver er det imidlertid bare når det gjelder ansvar for å ha og drive universitetsmuseer at disse er gitt et særlig oppdrag. Universitet og høyskoler skal ikke automatisk ha et særlig nasjonalt ansvar for grunnforskning, men de kan gis det. Ny lov knytter slikt ansvar til de områder hvor institusjonen er tildelt rett til å tildele doktorgrad. Dette utløser imidlertid ikke noe rettskrav på finansiering. Loven åpner imidlertid for at bestemte institusjoner kan gis særlig ansvar på definerte områder.

En kortfattet vurdering vil være at loven fortsetter med å utvide institusjonenes frihetsgrader, noe som vel kan sies å være en relativt allmenn forvaltningspolitisk trend, og den understreker ytterligere institusjonenes ansvar for samfunnsutvikling, også ut over de mer "tradisjonelle" innsatsområdene utdanning og undervisning og forskning (selv om utdanning, forskning og kunstnerisk utviklingsarbeid nevnes først i formålsparagrafen). Den gir også institusjonene et økt ansvar for formidling, verdiskaping, finansiering og samvirke. Dette understrekes gjennom at institusjonene forutsettes å

- Forvalte tilførte ressurser effektivt og aktivt å søke tilførsel av eksterne ressurser
- Bidra til å spre og formidle resultater fra forskning og faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid
- Bidra til innovasjon og verdiskaping basert på resultater fra forskning og faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid

- Samarbeide med andre universiteter og høyskoler og tilsvarende institusjoner i andre land, lokalt og regionalt samfunns- og arbeidsliv, offentlig forvaltning og internasjonale organisasjoner
- Legge til rette for at institusjonens ansatte og studenter kan delta i samfunnsdebatten.

Loven gir som sagt institusjonene større frihetsgrader, for eksempel når det gjelder å velge styringsmodell. Samtidig understrekes styrets strategiske rolle, og dets ansvar for disponeringen av de økonomiske ressurser; for at det samarbeides med samfunns- og næringsliv, og for organisering og ledelse og at virksomheten drives effektivt. Det understrekes også at styret har ansvar for at den faglige autonomi sikres, og at akademiske verdier og tradisjoner videreføres i møtet med de omstillingsbehov samfunnsutviklingen genererer. Således kan institusjonene ikke gis pålegg eller instruksjoner om læreinholdet i undervisningen og innhold i forskningen, og ikke om individuelle ansettelser eller utnevnelser.

Det største stridsspørsmålet i forbindelse med innføringen av den nye loven var knyttet til spørsmålet om såkalt tilknytningsform, hvor et flertall i lovutvalget ville åpne adgang for institusjonene til å organisere seg som såkalte selveiende stiftelser. Dette vant ikke fram, og institusjonene er fortsatt det som benevnes som forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Et interessant spørsmål i den forbindelse er hvorvidt institusjonenes vurdering av tilknytningsform eller organisering ville endre seg dersom det i framtiden skulle bli aktuelt å overføre ansvaret for høyere utdanning fra staten til et regionalt nivå. Institusjonene har gitt uttrykk for sterk motstand mot en slik tanke, og foreløpig har kunnskapsministeren i dagens regjering signalisert at en slik overføring av ansvar ikke er aktuelt.

Herværende utreder har ikke juridisk kompetanse, men det antas at loven i seg selv ikke stiller opp noen spesielle krav om hvordan selve institusjonsstrukturen skal være, og heller ingen spesielle hindringer mot sammenslåinger. Den oppfordrer som nevnt institusjonene til samarbeid. Institusjonenes anledning og kompetanse til å gi langvarige studietilbud, inklusive doktorgrader, gjøres til et spørsmål om faglig akkreditering gjennom NOKUT, som også er gitt ansvar for å sikre at institusjonene har gode kvalitetssikringssystemer.

Økonomiske rammebetingelser

Det kan hevdes at myndighetene – og ikke bare på utdanningsområdet – har nedtonet bruken av juridiske virkemidler til fordel for større bruk av økonomiske styringsverktøy. Disse inkluderer økonomiske incentiver, mål- og resultatstyring og innsatsstyrte finansieringsformer. Generelt kan det sies å ha vært en bevegelse fra input- til output-orientering. På samme måte har vi sett en klar vridning i retning av å basere seg på markeder som styrings- og fordelingsystem, på bekostning av demokrati (politikerstyre) og byråkrati/hierarki (forvaltningsstyre).

Slike resultatbaserte finansieringsformer må fortsatt i økende grad sies å være på veg inn i høyere utdanning. Belønning for vektallsproduksjon gjør institusjonene mer avhengige av god og stabil studentrekruttering og studiegjennomføring. Videre er en del av institusjonenes inntekter knyttet opp mot en forskningskomponent basert på et resultatbasert omfordelingssystem. Her legges vitenskapelig publisering til grunn, og det er utarbeidet regler for hvilke publiseringsformer som gir uttelling, og på hvilken måte. Det pågår også et arbeid

med å utvikle tilsvarende kriterier for formidlingsvirksomheten, hvor trolig også kunstnerisk arbeid vil bli inkludert.

Så vel her som i andre sektorer har det vært et mål å etablere overføringssystemer (for eksempel mellom stat og kommuner) som i større grad er basert på objektive og kvantifiserbare kriterier, og redusere innslaget av skjønn. Det er likevel ikke slik at systemene er blitt gjort immune mot lobbyisme, påvirkning og politisk basert makt- og innflytelse.

Det er grunnlag for å hevde at de markedsbaserte finansieringsordningene har ulike regionale implikasjoner, og at de først og fremst setter mindre institusjoner utenfor de større byene under økt press. Fra enkelte hold har det vært gitt uttrykk for ønske om gjeninnføring av nasjonale fordelings- og reguleringsregimer når det gjelder allokering av studieplasser. Det er neppe enighet innad i sektoren og mellom institusjonene i så måte. Så vidt vi kan bedømme, er det heller ikke mye i den nye regjeringens planer og politikk som tyder på at det vil bli foretatt noen omfattende revisjon av den politikk som har vært ført på området de senere år. Foreløpig kan det derfor se ut som at slike markedsbaserte styrings- og fordelingsformer er kommet for å bli.

Politiske rammebetingelser

En rekke forhold av politisk art vil selvfølgelig også legge viktige rammer for institusjonenes virksomhet. Dette vil dels dreie seg om selve utdannings- og forskningspolitikken, men den policy det legges opp til på en rekke andre områder vil også være av betydning. Dette gjelder særlig innen nærings- og innovasjonspolitik, miljø- og ressursforvaltning, og politikk for regional utvikling. I den senere tid er politikk knyttet til utnyttelse og forvaltning av nordområdene kommet særlig i fokus, både nasjonalt og regionalt. Det vil føre for langt å gå inn i alle slike politikkområder hvor ulik policy kan ha betydning, men noen spørsmål kan nevnes.

Et tema er selve strukturen i høyere utdanning i Norge. I utgangspunktet har vi i dag et såkalt binært system, hvor det er forutsatt en arbeidsdeling mellom ulike typer institusjoner. Mens universitetene skal ha grunnforskning, disiplinorientering og langvarige studier som virkefelt, skal høyskolene ha et særlig ansvar for yrkesrettede profesjonsutdanninger. De forutsettes også å drive forskning særlig rettet mot profesjoners virke og deres praksisfelt. Som vi skal komme tilbake til, signaliserer også Forskningsmeldingen noe ulike forventninger til de to typene institusjoner når det gjelder deres bidrag til arbeids- og næringsliv og regional utvikling. Igjen synes høyskolene å bli tilskrevet en rolle som mer direkte enn for universitetenes del bringer dem i samhandling og samspill med ulike brukermiljø.

På en andre siden er det ikke vanskelig å peke på utviklingstrekk som i betydelig grad har bidratt til å svekke dette skillet, om ikke helt viske det ut. Felles lov og finansieringssystem¹⁴ er to slike områder, og det samme er selve strukturen på utdanningsløpene. Universitetene og høyskolene er gått sammen i et felles interesseorgan (Universitets- og høyskolerådet), og ledes av en rektor fra en av de mindre høyskolene. Det kanskje klareste uttrykk for at det er blitt vanskeligere å trekke et klart skille, ligger i at Stavanger som den første høyskolen har skiftet status til å bli universitet. En rekke tilbud som var høyskolestudier har plutselig gått over til å bli universitetsstudier, men vel egentlig uten noen fundamentalt skifte i innhold og

¹⁴ Blant annet har myndighetene ønsket å komme bort fra at finansieringssystemet i seg selv skulle utgjøre et incentiv for høyskoler til å streve etter å oppnå universitetsstatus.

opplegg. Høgskolen i Agder har sendt sin søknad om universitetsstatus, og godkjennes denne, vil dette bare være ytterligere et skritt i retning av å bryte ned skillet mellom universitet og høyskole.

Et annet viktig politikkområde dreier seg om tilgang til og tilrettelegging for høyere utdanning, og oppfølging av den såkalte Kompetansereformen. Selv om det kan sies at denne reformen er kommet noe i bakgrunnen og til dels stoppet opp, vil voksnes læring, livslang læring, og fleksible studieformer fortsatt være viktige utfordringer for institusjonene. Vi skal ikke gå nøyere inn på dette her, men se litt mer på et annet viktig politikkområde, nemlig regionalisering av den norske styrings- og forvaltningsstrukturen. Som vi har vært inne på, har de høyere utdanningsinstitusjonene klart gitt uttrykk for at en ønsker fortsatt statlig eierskap. I forbindelse med arbeidet til den såkalte Distriktskommisjonen ga imidlertid et flertall av fylkeskommunene uttrykk for at nye regioner burde overta ansvaret for høyere utdanning.

Både kommisjonen og den påfølgende regionalmeldingen trakk betydelige vekslers på innstillingen fra Effektutvalget.¹⁵ Blant konklusjonene herfra kan spesielt pekes på:

- Den regionaliserte utdanningsstrukturen har i hovedsak vært vellykket
- Politikken for høyere utdanning har, gjennom veksten i de statlige høgskolene, hatt stor regionalpolitisk effekt.
- Rekrutteringen til høyere utdanning avhenger av avstand til studiestedet. Viktigste tiltak i så måte er utbyggingen av distriktshøyskolene
- Universitetsfylkene har en netto tilstrømming av studenter
- Utdanningsveksten kan dermed også bidra til sentralisering, noe som særlig rammer distrikter som verken har noen utdanningsinstitusjon eller noe stort antall arbeidsplasser som krever høyere utdanning
- En stigende tendens til å søke opptak lokalt med stigende alder, og særlig for kvinner. Over 30 prosent søker kun opptak i hjemfylket
- Høgskolene har en stabiliserende effekt på bosettingsmønstrene ved at disse institusjonene bidrar til en regional konsentrasjon i mellomstore byområder.
- En økende andel av de med høyere utdanning bosetter seg likevel i sentrale strøk av landet.
- Det er de regionene som har et differensiert høgskoletilbud og et differensiert arbeidsmarked som klarer seg best.
- Den økte friheten kvalitetsreformen gir, gir institusjonene økte muligheter til å tilpasse seg krav og behov i egen region
- Resultatbasert finansiering kan bety en potensiell fare for viktige, men marginale utdanningstilbud i distriktene
- Større frihet for høgskolene har gjort utdanningspolitikken mer styrbar på et regionalt nivå

I innstillingen fra Distriktskommisjonen angis hovedperspektivet av de følgende punktene:¹⁶

¹⁵ NOU 2004:2 *Effekter og effektivitet. Effekter av statlig innsats for regional utvikling og distriktpolitiske mål*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.

¹⁶ NOU 2004: 19: *Livskraftige distrikter og regioner*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.

- På linje med Effektutvalget påpeker Distriktskommisjonen (DK) at den brede distrikts- og regionalpolitikken i sum har langt større betydning for utviklingen i regioner og distrikter enn den smale politikken.
- Den faktiske utviklingen har vært at distrikts- og regionalpolitiske hensyn er blitt tillagt stadig mindre vekt i sektorpolitikken
- Med henvisning til Effektutvalget peker distriktskommisjonen på at den samlede regionalpolitiske effekten av de ulike sektorpolitikkene kan økes betraktelig dersom disse blir sett i sammenheng
- Det er dette, samt behovet for å tilpasse sektorpolitikken til lokale og regionale forhold, som ligger bak kommisjonens sterke fokus på styringsstruktur
- DK anbefaler likevel også en økning av rammene til den smale distriktpolitikken, og viser til at Norge på langt nær har utnyttet de mulighetene som ligger innenfor regelverket til å ta i bruk generelle og selektive virkemidler mot næringslivet, spesielt i distriktene

Når det gjelder utdanningspolitikken, legger Distriktskommisjonen følgende til grunn:

- Lærestedene kan være viktige aktører i regionalt lokaliserte næringsklynger og innovasjonssystem, men det forutsetter at lærestedene har muligheter til å bygge opp utdanning og FoU rettet inn mot sentrale temaer for det regionale næringslivet.
- Slik faglig konsentrasjon kan imidlertid stå i motsetning til ønsket om at lærestedene fleksibelt skal kunne innrette seg mot regionale behov
- Med dagens finansieringssystem mangler universitet og høyskoler økonomiske incitament til å tilby utdanning innenfor smale fagområder, selv om dette skulle være ønskelig sett fra det regionale næringslivets side.
- Finansieringssystemene må stimulere høyskolene til å tilby IKT-basert desentralisert utdanning.
- Evne til innovasjon og omstilling avhenger av livslang læring, som igjen betinger et tett og forpliktende samspill mellom aktørene

Kommisjonen mottok flere innspill om utdannings- og forskningspolitiske virkemidler, blant annet fra fylkeskommunene:

- I sine innspill understreker fylkekommunene betydningen av at det regionale nivået gis betydelig innflytelse over den kunnskapsmessige infrastrukturen, herunder videregående og høyere utdanning, ulike FoU-institusjoner, Norges forskningsråd, og kvalifiserende arbeidsmarkedstiltak
- Flere fylker foreslår konkret at regionnivået overtar eierskapet til høyskolene
- Betydningen av at regionene får sterkere innflytelse på Forskningsrådets strategier og satsinger understrekes; eventuelt i form av en hel eller delvis regionalisering.

Blant de konkrete anbefalinger fra kommisjonen, kan nevnes:

- Et flertall på 11 foreslår at det regionale nivået beholder ansvaret for det videregående skoleverket. ”I tillegg bør det forvalte tilstrekkelige midler til at høyskoler og universitet motiveres til å innrette sin aktivitet i tråd med regionale utviklingsstrategier.”

- Det samme flertall foreslår at det regionale nivået bør få langt større innflytelse på Forskningsrådets strategier og satsinger, samtidig som den nasjonale samordningen fortsatt ivaretas.
- Det påpekes videre at Forskningsrådet bør medvirke i bygging av regionale spesialiseringsstrategier, som også har nasjonal og internasjonal styrke og potensial.
- Det regionale nivået bør gis bestilleransvar i forhold til deler av de samlede forskningsmidlene
- De 11 gikk også inn for at det innenfor de nye regionene bør legges opp til en hensiktsmessig spredning av regionale funksjoner, kompetansemiljøer og myndigheter, slik at etableringen av de nye regionene ikke fører til en forsterket sentralisering på regionalt nivå
- Kommisjonens medlemmer Myrvoll og Navarsete foreslo dessuten at ansvaret for spesialisthelsetjenesten bør tilbakeføres til folkevalgt regionalt nivå

Normer som institusjonelle rammebetingelser

Med institusjonelle rammebetingelser tenker vi i denne sammenhengen ikke først og fremst på rammer som er knyttet til lovgivning, charter eller formell struktur for organisasjoner, men snarere på de normer og forventninger av mindre formalisert art som kunnskapsinstitusjonene møter. De som er fortrolig med nyere organisasjonsteori vil kjenne igjen tilnærmingen som ”The New Institutionalism”.¹⁷ Når det gjelder spørsmålet om hvorfor organisasjoner overlever, vokser, eller kommer i problemer som i verste fall truer deres eksistens, har det ofte vært fokusert på de materielle handlingsbetingelsene og ressursavhengighet. Et utviklingstrekk er at en i organisasjonsteorien de siste tiår i betydelig grad har flyttet fokus bort fra spørsmål om interne prosesser og strukturer, og over på elementer i omgivelsene. Et sentralt poeng i den såkalte nyinstitusjonalismen er at en bestemt type omgivelser har vært undervurdert som forklaringsfaktor for organisasjoners utvikling, nemlig deres institusjonelle omgivelser. Grunnleggende er en tese om at organisasjoner kanskje er vel så avhengig av legitimitet som materielle ressurser i forhold til omgivelsene. Det er her selvfølgelig ikke snakk om gjensidig utelukkende størrelser.

Organisasjoner kan benytte ulike strategier for å bygge eller vedlikeholde legitimitet, for eksempel gjennom aktivt å påvirke omgivelsenes bilde av institusjonen. Dette kan gjøres gjennom å endre eller tilpasse sin virksomhet og sine arbeidsmåter, men også ved å fremstille seg selv og sin aktivitet på måter en antar vil vekke anerkjennelse og aksept. En noe negativt ladet versjon av dette vil være såkalt ”window dressing”, hvor en søker å legge an et nytt image, mens den materielle virksomheten fortsetter som før. Slik buffer-virksomhet kan være både nødvendig og forsvarlig, og noen vil kanskje si dette nettopp er en type utfordring institusjoner som universiteter og høyskoler både må leve med og lære seg å takle. Vi må likevel gå ut fra at det er grense for hvor langt og hvor lenge en slik diskrepans kan opprettholdes.

Vi kan ikke foreta noen omfattende diskusjon av dette her. Et viktig poeng er imidlertid at jo mer høyere utdanningsinstitusjoner gis direkte medansvar og delaktighet i

¹⁷ Se for eksempel James G. March and Johan P. Olsen (1989): *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press; Walter W. Powell and Paul DiMaggio (eds): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press; W.Richard Scott, op.cit.

samfunnsutviklingen, jo mer vil de også eksponeres for og bli avhengige av normer i og aksept fra omgivelsene. Dette forsterkes gjennom at institusjonene selv aktivt søker ut og inngår forpliktende relasjoner i forhold til omgivelsene. Det er selvfølgelig ikke noe nytt at offentlige institusjoner som utdanningsinstitusjoner er avhengig av aksept og endog godkjenning fra sine omgivelser, først og fremst de bevilgende og kontrollerende myndigheter. Men dette har først og fremst dreid seg om den aksept som ligger i at legale og økonomiske normer møtes og innfris. De høyere utdanningsinstitusjonene møter i økende grad en situasjon hvor legitimitet også må hentes fra et videre sett av normer enn disse. Dette henger igjen sammen med at institusjonene inngår i samhandling og avhengighetsrelasjoner med et mye bredere spekter av aktører enn bare sitt departement. Ytterligere et moment er at relasjonene oftere enn før involverer institusjonen som sådan, og ikke bare enkeltmedlemmer. Et eksempel på dette kan være samhandlingen med Forskningsrådet, hvor dette ikke lengre er en slags ”privatisert” relasjon mellom forskeren og finansieringskilden

Institusjonene møter altså ikke bare økte forventninger, men også forventninger fra et økende antall aktører. Det sier seg nærmest selv at disse forventningene ikke vil være verken uniforme, entydige eller konsistente, og stiller ikke minst institusjonenes ledelse overfor betydelige utfordringer i håndteringen av dem. Nyere organisasjonsteori har også vært opptatt av i hvilken grad organisasjoner kan velge hvilke institusjonelle omgivelser de vil forholde seg til eller oppfatte som viktige for sin legitimitet. Trolig er nok dette likevel lettere sagt enn gjort, ikke minst i en mediealder; og er vel også lettere dersom en befinner seg i det berømmelige elfenbenstårnet enn i en kunnskapsallmenning.

Vi skal ikke forsøke å tegne noe presist kart over de forventningene de nordnorske utdannings- og forskningsinstitusjonene møter. En rimelig antakelse er at de i politisk henseende blant annet vil variere avhengig av hvilket forvaltnings- eller styringsnivå det er snakk om. Vi har vært inne på mål og krav som kommer gjennom statlig utdannings- og forvaltningspolitikk, og også næringspolitikken. Fra nasjonalt nivå har nok ellers de klareste forventningene i den aller siste tiden kommet fra Utenriksdepartementet og andre som er opptatt av en politikk for nordområdene. Utenriksministeren er selv den som kanskje tydeligst har flagget en forventning om sterkere samarbeid mellom institusjonene i nord: ”Dette er en utfordring til landsdelen. Innovasjonskraftene må ha vekstvilkår her. Det kreves ikke bare at det satses ressurser på kompetansebygging – det fordrer også nært samarbeid mellom institusjoner, myndigheter, næringsliv og nøkkelpersoner her i nord. Vi må få til et samarbeid som omfatter hele landsdelen. Har vi vært gode nok til det så langt? Er samarbeidet godt nok mellom kompetanseinstitusjoner og mellom byene i Nord-Norge – og videre til kunnskapsmiljøer lenger sør?”¹⁸

Oppfordringen fra Gahr Støre om å stå sammen er ikke bare blitt rettet til de nordnorske utdanningsinstitusjonene, men også til stedene. Under overskriften ”Slutt med kranglingen” fremkommer det at den norske utenriksministeren frykter at krangel mellom nordnorske byer kan ødelegge for satsing i nord: ”Jeg er urolig over at alle bare tenker på hjemplassene sine. Det er naturlig at byer og tettsteder ser etter sine interesser. Men skal vi lykkes med satsingen på Nordområdene, så må vi tenke større og se ting i sammenheng. La oss ikke sette oss i en situasjon der vi bruker hardt tiltrengte ressurser til å sloss mot hverandre, når vi har en kjempespennende oppgave å sloss sammen om.”¹⁹

¹⁸ Jonas Gahr Støre. Nordlys, 12.november 2005.

¹⁹ Jonas Gahr Støre, NRK Troms og Finnmark 16.12.05.

Vi har allerede berørt noen av de normene og forventningene som kommer til uttrykk på det regionale nivå. Disse er ikke entydige. Dels kommer de til uttrykk i forhold til fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør, og hvilken rolle i sær høyskolene kan ha i så måte, og dels til spørsmålet om hvordan det regionale nivået vil bli organisert framover, og hvilke funksjoner som skal legges hit. Dette spørsmålet er langt fra avklart, selv om kunnskapsministeren har gitt uttrykk for at det statlige eierskapet ligger fast i denne stortingsperioden. Vi har sett at en rekke fylkeskommuner ikke deler dette synet. For institusjonene kan en utfordring og et dilemma være knyttet til hva de oppfatter eller forsøker å definere som "sin region". Direktøren i Landsdelsutvalget for Nord-Norge og Nord-Trøndelag har nylig tatt til orde for at man i den nordlige landsdelen i langt sterkere grad enn i dag må stå sammen og søke å snakke med en stemme: "Men vi må etter mitt syn jobbe mye mer med å bygge landsdelsteamet. Vi må vise det i praksis – igjen og igjen. Det er min erfaring at vi er for lite rause og i praksis tenker for lite landsdel. Også vi i Landsdelsutvalget må bli bedre."²⁰

Heller ikke de lokale forventningene til institusjonene vil være entydige, men i større grad enn de regionale går de nok i retning av at institusjonene aktivt skal bidra til vekst og utvikling i det lokalsamfunn de er del av. Lokale politikere er nok tidvis mer opptatt av institusjonenes funksjon som "stedsutviklere" snarere enn som forskningsinstitusjoner. Følgelig er det ikke alltid slik at de er de faglige og forskningsmessig kvalitativt beste sidene (og personene) som gis oppmerksomhet og verdsettes mest lokalt.

Demografiske rammebetingelser

Rekrutteringen av studenter til et studiested påvirkes av mange forhold. Felles for lærestedene er at de er underlagt et reguleringsregime fra myndighetene, men at dette vil variere over tid. En skal ikke mange år tilbake før antall studieplasser fordelt på type studier var stramt regulert av departementet. Så seint som i 2004 ble de såkalte måltall for lærerutdanningene avvirket. Utviklingen de senere år har imidlertid vært klart preget av en overgang fra regulering og dimensjonering fra myndighetenes side, til et marked av frikonkurranse om studenter mellom institusjonene. Fortsatt drives en slags indirekte regulering gjennom mål- og rammestyring som påvirker institusjonenes grunnbevilgninger.

Studiesøkningen er delvis et resultat av de utdanningssøkendes studieønsker, og av institusjonenes studietilbud. Her kommer imidlertid avstand inn som en viktig modifierende faktor. De aller fleste studiesteder rekrutterer først og fremst fra sitt nære omland. I tillegg kommer at institusjoner med stor bredde i sine studietilbud, vil være bedre i stand til å absorbere svingninger i de studiesøkendes preferanser, enn de som har en smal fagportefølje. Mange forhold påvirker de utdanningssøkendes studievalg. Det vil kunne dreie seg om deres oppfatninger av de enkelte læresteder og deres studier; deres oppfatninger av arbeidsmarked og jobbmuligheter, og lærestedenes markedsføring av sine studietilbud.

På et enda mer grunnleggende plan påvirkes studenttilgangen av demografiske forhold og av studietilbøyeligheten. Det sistnevnte forhold vet vi i betydelig grad har vært sosio-økonomisk og kulturelt betinget, selv om finansieringsformer kan være en modifierende faktor i så måte. Når det gjelder de nord-norske institusjonene, vet vi at de rekrutterer fra områder hvor det formelle utdanningsnivået er blant de laveste i landet. Ikke minst er dette tilfelle i typiske

²⁰ Eirik Fiva, Nordlys og Avis Nordland, des. 2005.

kyst- og fiskeristrøk. Det er imidlertid ikke like klart at selve studietilbøyeligheten blant ungdom fortsatt er lavere enn i andre deler av landet. Det at lærestedene i så stor grad rekrutterer lokalt/regionalt, gjør også at selve den demografiske strukturen i den aktuelle region er av stor betydning for rekrutteringsgrunnlaget for den enkelte institusjon. For flere av de nordnorske institusjonenes del påvirkes derfor dette grunnlaget betydelig av den nokså store nettoflyttingen fra deres område; noe som også gjør at effekten av fødselsoverskudd modifieres. Denne effekten er for øvrig også betydelig redusert de senere årene, og er ikke lengre stor nok til å kompensere for flyttingen.

For knappe fem år siden ble det på oppdrag av Råd for høyere utdanning i Nord-Norge laget en analyse av endringer i demografi og utdanningsvalg i landsdelen, og hvilken betydning disse ville kunne få for de høyere utdanningsinstitusjonene. Hovedkonklusjonen her er at rekrutteringsgrunnlaget (altså den mengden personer, og i stor grad ungdom, som utdanningsinstitusjoner rekrutterer fra) i landsdelen vil synke, og etter 2005 ligge klart under det relativt lave nivå det lå på ved årtusenskiftet. Forhold som kan modifieres dette, er flyttestrømmer, arbeidsmarked, og studietilbøyelighet i den (godt) voksne delen av befolkningen. Vi skal se litt nærmere på dette.

I analysen er det laget såkalte utsiktstall, som altså er en fremskriving basert på størrelsen av årskull på bestemte tidspunkt. Dette vil kunne gi ganske gode beregninger for en middels lang periode (5-10 år); i sær dersom en kan supplere med nokså presise anslag om flytting og innvandring. I rapporten er benyttet en indeks, der verdier over 100 angir naturlig vekstkraft; altså en økning i den aktuelle kohort.

I følge denne prognosen vil rekrutteringsgrunnlaget på landsbasis holde seg nokså uendret fram til år 2005, for deretter å stige klart mot år 2010 og 2015. I Nord-Norge vil derimot rekrutteringsgrunnlaget synke fram mot år 2005; for deretter å stige svakt til 2010, og så gå svakt tilbake fram mot år 2015. Disse beregningene legger til grunn at flyttingen blir slik som gjennomsnittet på 90-tallet.

I rapporten presenteres også forventet utvikling i rekrutteringsgrunnlaget for den enkelte utdanningsinstitusjon i landsdelen, gitt utsiktsanalyser for befolkningsutvikling basert på demografisk utvikling på 90-tallet, samt to alternativer for økning i rekrutteringsgrunnlaget. Dette er et alternativ som forutsetter enten et utvidet rekrutteringsomland (geografi) eller et utvidet aldersgrunnlag.

Basert på nullalternativet, er det ingen av institusjonene som vil kunne forvente økning i rekrutteringsgrunnlaget fram til år 2005. De som kommer nærmest bærekraft, er de to institusjonene i Tromsø (99 og 98), og svakest ut kommer høyskolene i Harstad, Nesna og Samisk høyskole (91,92 og 92). For 2010 vil Universitetet i Tromsø (106), Høgskolen i Tromsø (105) og Høgskolen i Bodø (100) være på plussiden. Lavest scorer Høgskolen i Harstad (90), Samisk høgskole (91) og Høgskolen i Nesna (92). Det samme mønster gjenfinnes i prognosen for 2015, hvor Universitetet i Tromsø og Høgskolen i Tromsø har en score på 108, og Høgskolen i Bodø 102, mens vi i andre enden finner Samisk høgskole og Høgskolen i Harstad med 88, og Høgskolen i Nesna med 89.

Nå må det straks presiseres at endring i rekrutteringsgrunnlag ikke uten videre er det samme som endring i rekruttering. Her spiller en rekke andre forhold inn, både knyttet til de utdanningssøkendes valg, og til institusjonenes agering. Siden vi kjenner rekrutteringen til institusjonene frem til år 2005, skal vi komme tilbake til den faktiske utviklingen.

I det følgende skal vi gå over til å se på nærmere på teoretiske og empiriske tilnærminger til spørsmål og samarbeid og sammenslåinger mellom høyere utdanningsinstitusjoner, og trekke veksler på en del av litteraturen som finnes på området. Vi skal først ta for oss noen spørsmål som knytter an til universitet som omfatter mer enn en campus, og som er organisert som nettverksinstitusjoner, før vi dernest ser nærmere på spørsmålet om fusjon mellom institusjoner.

Multi-campus universiteter og nettverksorganisering av høyere utdanningsinstitusjoner

Organiserte nettverk innen forskning og høyere utdanning kan innta både løse og mer fast form. Et internasjonalt utviklingstrekk de siste ti årene har vært framveksten av flere mer fast organiserte nettverksinstitusjoner.²¹ De (forholdsvis få) empiriske studiene som finnes, peker på at disse institusjonsdannelsene nærmest uten unntak har skjedd ved at allerede eksisterende institusjoner har gått sammen og dannet en nettverksorganisasjon.²² Pettersson viser til at til tross for at multicampusuniversitet har eksistert i USA siden på 1960-tallet, er det først i den senere tid at disse har fått oppmerksomhet. På 1990-tallet er det etablert en rekke slike i flere land, men felles for dem er at de ikke er startet fra grunnen av, men et resultat av at allerede eksisterende institusjoner har gått sammen.

Hva som skal legges i et begrep om en nettverksorganisasjon, er ikke uten videre klart. Pettersson siterer i sitt arbeid den svenske nasjonalencyklopedien, hvor en nettverksorganisasjon defineres som ”..En decentraliserad organisation som hålls i hop av olika relationer och kontakter, ofta utan något egentlig centrum.”²³ Grunnleggende kan et nettverk sies å bestå av knutepunkt (noder) og forbindelseslinjer. For at et nettverk skal være operativt, må det foregå et flyt langs disse forbindelseslinjene. I samfunnsgeografisk teori har det vært skilt mellom tre ulike typer nettverk, nemlig infrastrukturelle, organisatoriske og sosiale.²⁴ Avhengig av hvilke type nettverk det er snakk om, vil elementene som flyter i disse nettverkene være forskjellig. Det kan dreie seg om materielle objekt, mennesker, økonomiske eller andre transaksjoner, informasjon, ordrer, synspunkt eller ideer, og ulike typer nettverk kan være mer eller mindre overlappende. Ett interessant poeng er at den formelle strukturen ikke alltid kan tas som et fullgodt uttrykk for den reelle styrken i nettverk.²⁵

Det bør understrekes at formalisert nettverksorganisering slett ikke er noen forutsetning for at slikt flyt skal finne sted. Innen academia er det lang tradisjon for eksistensen av faglige nettverk på tvers av institusjonsgrenser. Mer enn de fleste yrkesgrupper, er forskere vant til å danne, benytte seg av og bevege seg i nasjonale og internasjonale nettverk. Ja, dersom en ønsker å være noe i nærheten av den såkalte ”forskningsfronten” er det nærmet avgjørende nødvendig å være deltaker i slike faglige nettverk. En annen sak er at slike nettverk kan være vanskelige å opprettholde på spontan og uformell basis, og over tid tenderer til enten å bli institusjonalisert, eller gå i oppløsning.

Et spennende spørsmål er derfor hvordan uformelle og mer formaliserte nettverk spiller sammen og i større eller mindre grad overlapper hverandre, og i hvilken grad det er mulig å etablere og gjøre bruk av slike faglige nettverk gjennom institusjonsdesign; altså det å etablere

²¹ Se blant annet Håhan Pettersson (1996): *Integrerade och federativa nätverksorganisationer- Regionala multicampusuniversitet i Australien och Sverige*. Mitthögskolan: Institutionen för mänskliga resurser, affärsutveckling och miljö. D-oppsett; og Ole-Jacob Skodvin (2002): ”Fusjoner i høyere utdanning”, i Svein Kyvig (red): *Fra yrkesskole til universitet. Endringsprosesser i høyskolesektoren*. Bergen: Fagbokforlaget.

²² Dette var for eksempel tilfelle i USA, hvor en av de få store empiriske undersøkelsene på området er foretatt; riktignok for over tredivye år siden. Se E.C.Lee and F.M.Bowen (1971): *The Multicampus University. A Study of Academic Governance*. New York: McGraw Hill.

²³ Sitert etter Pettersson (op.cit); s. 8.

²⁴ Gunnar Törnquist (1990): ”Det opplösta rummet – begrepp och ansatsar i geografien”, i A. Karlquist(red): *Nätverk*. Stockholm:Gidlunds.

²⁵ En etterhvert nærmest klassisk artikkel i så henseende er Marc Granovetters (1973): ”The Strength of Weak Ties”. *American Journal of Sociology*, 78:1360-1380.

formelle organisasjonsstrukturer. Det er neppe spesielt problematisk å gå ut fra at slike velfungerende nettverk er en stor ressurs i forhold til institusjoners evne til måloppnåelse, og at de bidrar til å skape såkalte synergieffekter. Det er ikke like åpenbart at slike positive effekter lett lar seg frambringe gjennom strukturell design og organisatoriske grep. Som vi skal komme tilbake til, gjelder dette i særlig grad mulighetene for å få til intensivt faglig samhandling på tvers av lokalisering og etablerte institusjonsgrenser i løpet av en kort tidshorisont. Slik samhandling og slike synergieffekter er absolutt mulig å få til, men det kreves gjerne mer tid, tilrettelegging og ressurser/incentiver enn mange reformatorer tar som utgangspunkt.

Multicampusinstitusjoner

I arbeidet til Lee og Bowen skilles det mellom to typer multicampussystem, nemlig de såkalte konsoliderte, og flaggskipsystem. Konsoliderte system er et produkt av at eksisterende institusjoner er slått sammen eller har gått sammen, og her er den sentrale ledelse og forvaltning klart adskilt fra alle eksisterende campus. Flaggskip-system er etablert gjennom at en allerede eksisterende institusjon er utvidet, enten ved at det er skapt nye campus, eller at andre allerede eksisterende institusjoner er blitt absorbert. Her kan den sentrale ledelse og forvaltning klart knyttes til en bestemt campus. I konsoliderte system i USA er det vanlig med lokale rådgivende organ (advisory boards) ved den enkelte campus, mens dette ikke finnes i flaggskipsystem.

Pettersson peker som nevnt på at organisering i nettverk er blitt mer og mer vanlig innen forskning og høyere utdanning. Som drivkrefter bak dette trekker han fram målbevisst utdanningspolitikk, strammere økonomiske vilkår, regionale krav, og en stadig sterkere konkurranse nasjonalt og internasjonalt innen utdanning og forskning. ”Det blir alt vanligare att universitet och högskolor som samarbetar omvandlar samarbetet i ett institusjonelt nätverk. Med det menas att parterna inte nöjer sig med ett avtal utan upprättar en gemensam organisation och fyller den med innehåll.”²⁶ Ett av eksemplene i hans studie er etableringen av Mitthögskolan (senere Mittuniversitetet) i Sverige gjennom det såkalte Omega-prosjektet, hvor det vises til at motivet for å skape en nettverksinstitusjon var en streven etter synergievinster og samordningsgevinster.

Det er gjort visse forsøk på å klassifisere slike flercampus-institusjoner. Pettersson selv skiller mellom føderative og integrerte nettverk. De første består av autonome campus som har sin egen forvaltning, men hvor det etableres en institusjonell overbygning. Den andre typen kjennetegnes av ulike noder som balanseres av hverandre, og en forvaltning som er fordelt på nodene, og ikke i en egen enhet utenfor. Lynn Meek foreslår å skille mellom multicampus – universitet som enten ”segmental” eller ”comprehensive”. I den første typen er hver campus en universitetscampus som tilbyr full utdanning fra grunnutdanning til forskeropplæring, mens det i den andre er snakk om campus som har ulike tilbud.”²⁷

Etablering av en føderativ nettverksorganisasjon vil altså si at man først og fremst etablerer en institusjonell overbygning for allerede eksisterende campus, og i stor grad beholder den organisatoriske strukturen på det enkelte sted. Det etablerte organet tar seg av den overordnede styringen av nettverket som helhet, og har gjerne ansvar for målfastsettelse,

²⁶ Pettersson, op.cit., s. 4.

²⁷ Lynn Meek (1992): “The Management of Multicampus Institutions: some Conceptual Issues in Historical and Social Context”, I *Journal of Tertiary Educational Administration*, Vol.14, No: 1.

planlegging, og ikke minst fordeling av oppgaver og ressurser lærestedene i mellom. I føderale eller føderative strukturer kan man si at autoriteten i utgangspunktet er avgitt eller avledet nedenfra. Føderalisme dreier seg om hvordan makten er fordelt og regulert mellom ulike styringsnivå, i motsetning til maktfordelingsprinsippet, som regulerer forholdet mellom de ulike statsmaktene på nasjonalt nivå. I enhetsstater springer legitim makt ut fra ett klart senter, mens det i føderale system er flere aktører på ulike nivå som forvalter endelig autoritet. En av verdens fremste statsvitere, nå avdøde Aaron Wildavsky, har formulert seg slik: "Under an operative federalism, coordination occurs by interaction among many governments, not by intellectual cogitation by a single one. Federalism means mutuality, not hierarchy, multiple rather than single causation, a sharing instead of monopoly of power."²⁸

I føderale system skal makt og autoritet balanseres mellom ulike nivå, og dette reguleres gjerne gjennom formaliserte, konstitusjonelle avtaler og regler. I tillegg finnes egne domstoler som skal treffe avgjørelser i tvistesporsmål mellom nivåene dersom det politiske systemet selv ikke klarer dette. Forholdet mellom nivåene er imidlertid ikke nødvendigvis statisk over tid, og ei heller uniformt på tvers av saksfelt. Ved hjelp av metaforer fra den kulinariske verden, er det hevdet at forholdet mellom nivåene ikke er å ligne med en bløtkake, med streng adskillelse mellom lagene, men snarere med en marmorkake. Nivåene er vevd inn i hverandre på en slik måte at det ikke er lett å fastslå eksakte grenser.²⁹

I integrerte system finnes et klar definert maktsentrum, og lokal myndighet utøves i prinsippet på basis av delegasjon. I et slikt system er det ofte vanlig at organisering er stedsovergrepene, og skjer på tvers av geografi og institusjon, nettopp begrunnet ut fra ønsket om å fremheve og øke integrasjonen mellom de ulike enhetene. I universitets- og høyskolesammenheng kommer det for eksempel til uttrykk gjennom at institutt eller enheter på mer enn en campus hører til samme fakultet, og at administrative funksjoner utføres på tvers av institusjonsgrenser.

I hovedsak gjenfinnes disse to modellene i utredningen av en eventuell sammenslåing mellom Høgskolen i Tromsø og Universitetet i Tromsø, hvor de benevnes som "paraplymodellen" og integrasjonsmodellen".³⁰ Som eksempel på den første vises det her til UC-systemet (University of California), og til Universitetet i Trondheim før det ble omdannet til NTNU, da den Allmenvitenskapelige Høgskolen og Norges Teknisk Vitenskapelig Høgskole i stor grad ble beholdt som separate institusjoner, men fikk etablert en overbygning. Som vi skal komme tilbake til, avviser utvalget en slik modell, og går inn for organisatorisk sammenslåing basert på integrasjon.

Vi skal komme nærmere tilbake til eventuelle alternative modeller seinere. Det kan her imidlertid bemerkes at mens det ofte kan være nyttig å ta utgangspunkt i prinsipielt vesensforskjellige og rendyrkede modeller, er de såkalte hybride modeller kanskje vel så interessante. Dels er dette rent empirisk begrunnet: Det viser seg ofte at praksis er mye mer variert enn teorien skulle tilsi.³¹ Selv om reformer og organisasjonsløsninger kan ha samme

²⁸ Sitert fra William L. Morrow (1975/1980): *Public Administration. Politics, Policy and the Political System*. New York: Random House.

²⁹ Metaforen ble opprinnelig benyttet av Morton Grodzins og Daniel Elazar for å beskrive den amerikanske føderalismen, men den samme tankegangen er også benyttet av den norske statsviteren Francesco Kjellberg for å beskrive forholdet mellom nivåene i det norske styringssystemet.

³⁰ *Venner for livet? En utredning om forholdet mellom Høgskolen i Tromsø og Universitetet i Tromsø*. 2000. Tromsø: Høgskolen i Tromsø/Universitetet i Tromsø.

³¹ Se for eksempel Harald Baldersheim (2003): "Local government reform in the Nordic countries. Bringing politics back in?", I Norbert Kersting and Angelika Vetter (eds): *Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency*. Opladen: Leske + Budrich Verlag.

idémessige opphav, viser det seg at disse ikke materialiserer seg i samme form i ulike institusjonelle kontekster. Organisasjoner – enten det dreier seg om offentlige eller private – påvirker og editerer på forskjellige måter det som i utgangspunktet var standardiserte løsninger.³² Nyere forvaltningsforskning har pekt på at reformer ikke gjennomføres på standardiserte måter i ulike land og institusjoner, men at kontekst, fortolkninger og institusjonshistorie kan ha stor betydning for måten de iverksettes på. Disse forholdene har imidlertid også hatt konsekvenser for teoriutvikling både med et analytisk og normativt sikte. Blant organisasjonsteoretikere har det derfor de senere år vært en økt interesse for det vi kan kalle hybride organisasjonsmodeller; altså slike som tar opp i seg element som i utgangspunktet refererer seg til ulike prinsipper for organisering.

Et eksempel på dette kan være utstrakt bruk av prosjektorganisering, som har en kortere eller lengre tidshorisont, og organisasjonsutvikling gjennom forsøksvirksomhet. På denne måten kan organisasjoner bestå av og også leve (godt) med ulike institusjonelle løsninger på samme tid. De slipper da å foreta bastante valg mellom for eksempel en organisering med et territorielt utgangspunkt, versus en som har funksjon som grunnleggende prinsipp. På denne måten kan de politiske og sosiale kostnadene ved organisasjonsendringer reduseres, samtidig som slike grep trolig gir økte muligheter for læring og eventuell kurskorrigering underveis.

Konsekvenser av og vilkår for nettverksorganisering av høyere utdanningsinstitusjoner

Det har funnet sted en rekke fusjoner mellom høyere utdanningsinstitusjoner. Slike fusjoner kan ha fordeler så vel som ulemper. Håkan Pettersson observerer i utgangspunktet at ”..Sammanslagningar av högskolor eller utveckling av redan befintliga högskolor til nätverkssystem er ingen universell lösning på ett organisatorisk eller regionalpolitisk problem utan innebär för- och nackdelar som för vilken annan organisation som helst. Frågan är dock om det finns speciella för- och nackdelar med en nätverkslösning för universitet och högskolor?”³³

Pettersson oppsummerer med at de amerikanske erfaringene viser at multicampusuniversitet har sin styrke i at nettverket kan utnytte en hel region og gjøre bruk av sin organisasjon for å få et så omfattende og diversifisert tilbud som mulig. Nettverkskonstruksjonen medfører også en innebyrdes konkurranseløsning mellom noder, som skaper gode forutsetninger for at et slikt universitet kan være innovativt med hensyn på utdanning og forskning. Utnytting av regionens ressurser kan også gi universitetet andre fordeler. Pettersson viser til de konklusjoner Clark Kerr, som på 1960-tallet var president for University of California har trukket. Blant de fordelene Kerr trekker fram, er at

- Det samordner og konsentrerer innbyrdes relasjoner, også til statlige og regionale myndigheter, innenfor rammen av én forvaltning; noe som gjør at de som regel også blir bedre utført
- Det letter langtidsplanlegging og planlegging generelt, enten det gjelder studieplasser, service til regionen, eller andre arbeidsfelt

³² Se Kjell Arne Røvik (1998): *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*. (Bergen:Fagbokforlaget) for en innsiktsfull og utfyllende diskusjon av dette.

³³ Pettersson, op.cit., s.72.

- Det muliggjør vedlikehold av differensiering mellom de ulike campus, sammenlignet med den standardisering som fravær av en sentralt utformet policy gir opphav til
- Det letter etablering av nye campus
- Det gir bedre lederskap

Men Kerr trekker også fram at slike multi-campus institusjoner har sine ulemper:

- Med sine ekstra nivå er det nesten uunngåelig mer byråkratisk
- Fakultetsstyrer og studentorgan har mindre innflytelse
- Ledelsen er ytterligere flyttet fra den lokale atmosfæren på campus
- Det er flere muligheter for friksjon og tenkbare interne konflikter
- Systemet er mer åpent for ekstern kontroll for eksempel fra guvernører (regionale myndigheter).

Oppsummert mener Kerr at svakheten ved nettverk er at de kan være lette å påvirke siden det finnes flere inntak, og det kan lett oppstå konflikter mellom ulike campus. Dette er også trukket fram av Kyvik og Skodvin i en norsk kontekst, hvor de blant annet viser til mulige konflikter knyttet til lokalisering av utdanninger, særlig der høyskolen omfatter mer enn én kommune; og konflikter mellom institusjoner preget av profesjonsutdanninger, versus mer generelle akademiske utdanninger.

I Petterssons egen (lille) undersøkelse inngår intervju med personer ved fire institusjoner i Australia og to i Sverige. Ulempene som disse informantene trekker fram, er dels at det er stor avstand mellom nodene, og dels at nettverksinstitusjoner er kostbare, særlig de fire-fem første årene før organisasjonen har satt seg. De peker også på at det kan oppstå konflikter dersom det eksiterer spenninger mellom nodene i systemet, og at det kan være vanskelig å oppnå kritisk masse på de forskjellige nodene. Mangelen på spontane møteplasser kan også være et problem, samt at nettverksorganisering kan innebære for stor spredning av forskningsressursene.

Disse informantene trekker imidlertid også fram en rekke fordeler ved nettverksorganisering:

- Det er lettere å nå ut i regionen
- Nettverk innebærer en fleksibilitet i bruken av ressurser gjennom at det finnes stordriftsfordeler i systemet
- Det er mulig å få større bevilgninger fra myndighetene gjennom et samlet trykk
- Universitetet kan kombinere småskala-aspektene ved den enkelte node med storskala-fordelene som det samlede nettverket gir
- Rekruttering av studenter kan økes når avstanden til et studiested er kortere.

Den generelle fordelene med en nettverksorganisering er at summen av nettverkets deler er større enn den ville være dersom nettverket ikke eksisterte. Utfordringen er å finne og legge til rette for synergi og dynamiske krefter.

Hva er så vilkårene for at et nettverksuniversitet skal bli etablert og fungere bra? Petterson peker på at en rekke forhold synes å ha betydning for etablering og utvikling av nettverk, så som politiske utspill, lovgivning, samt regional påvirkning og støtte til virksomheten. Utgangspunktet, i form av de institusjoner som inngår, har betydning, og ikke minst

lederskapet: ”Slutsatsen utifrån svaren är att utan en aktiv ledning med gott ledarskap så är prognosen att åstadkomma ett nätverksuniversitet ganska dystert.”³⁴

Når det gjelder nettverkets struktur, hevder Pettersson at et nettverksuniversitets styrke og holdbarhet er avhengig av hvordan universitetet er organisert, og på hver nodes innsikt om at det er bedre å tilhøre nettverket enn å stå utenfor. Med en integrert struktur avtar mulighetene for at det skal utvikles et selvstyre ved den enkelte node. Han peker på rektors betydning for den struktur som utvikles, og at det er en stor utfordring å opprettholde en balanse mellom de ulike campus med hensyn på utvikling av utdanning og forskning.

Med bakgrunn i de australske erfaringene, peker Lynn Meek på betydningen av at universitetsledelsen klarlegger gevinstene for en node eller campus ved å tilhøre nettverket: ”...the question of balance is probably not as important as winning the respect or authority for the central executive from the various campuses. And this can be achieved only if the campuses clearly see benefit in belonging to the multi-campus system, or as has been the case in Australia, danger in not belonging. The former is more likely to lead to the long-term stability of a multi-campus university.”³⁵

Pettersson hevder at nettverksuniversiteter er særlig sårbare i en innledningsfase, og at oppbygging av et nettverk krever tålmodighet fra de involverte. Først etter den innledende fasen kan universitetet sies å være stabilt, under forutsetning av at de politiske rammebetingelsene er noenlunde stabile, og at universitetet tilføres tilstrekkelige ressurser. Anslaget for hvor lang tid som trengs før en kan si at nettverket har funnet sin form og er blitt stabilt, varierer fra fire-fem til sju år.

Med hensyn til flyten i nettverket, mener Pettersson det ikke går an å se bort fra at den ofte store avstand mellom nodene i et nettverk utgjør et problem for nettverksuniversitet. Moderne teknikk vil være til hjelp og kan brukes i utstrakt grad, men likevel aldri helt erstatte personkontakter. Samtidig trekker han fram at implikasjonene av geografisk avstand ikke er gitt en gang for alle. Dels er det snakk om de ”mentale kart” som deltakerne i nettverket har, og hvordan ledelsen påvirker disse. Dels er det også snakk om organisering, i betydningen avveining av hvor mye stedsovergrepene virksomhet et slikt nettverksuniversitet skal ha.

Når det gjelder aktiviteten i nettverkene, fant Pettersson i sin studie at den var preget av stor regional innflytelse. Det eksisterte en klar regional profil ved flere av universitetene, og i flere tilfelle var det et uttrykt mål å være regional. Flere universitet slår i sine målsetningsdokument og sin virksomhetsidé at det nettopp er regionen som er viktig å utvikle. Denne regionale orienteringen kommer spesielt tydelig til uttrykk i forskningsaktiviteten ved institusjonene, og Pettersson finner grunn til påpeke at det kan være en fare for at institusjonene blir for regionalt orientert.

Et annet trekk var at forskningsvirksomheten hadde sterk karakter av å være tverrfaglig og anvendt. Dels hadde dette med kompetansenivå og kompetanseprofil hos det faglige personalet å gjøre. Dels var dette også knyttet til at tverrvitenskapelige tema blir en måte for disse universitetene til relativt raskt å finne og etablere seg en nisje nasjonalt og internasjonalt, og på denne måten bli synlige og anerkjente.

³⁴ Pettersson, *ibid.*, s. 76.

³⁵ Lynn Meek (1992); *op.cit.*; p.24. Sitert etter Pettersson (1996); *op.cit.*

Selv om Pettersson på bakgrunn av sine case-studier og intervju trekker en del konklusjoner, lar han sin avhandling kunne ut i noen sammenfattende hypoteser, som kan danne grunnlag for videre undersøkelser. Disse formuleres som følger:

- At nettverket opprettholdes så lenge alle noder ser fordeler med å tilhøre nettverket
- At nettverksorganiserte universitet er dyrere enn vanlige universitet
- At det tar minst fem år å skape et balansert nettverk
- At flyten av administrative funksjoner i et nettverk er større enn mellom funksjoner knyttet til utdanning og forskning i en innledningsfase
- At nettverksuniversitet øker rekrutteringen av studenter til høyere utdanning i universitetets definerte region i sterkere grad enn tradisjonelt organiserte universitet gjør i sammenlignbare regioner

Fusjoner innen høyere utdanning – modeller og erfaringer

Det finnes etter hvert noen, om ikke så mange, studier av fusjoner mellom høyere utdanningsinstitusjoner. Oppmerksomheten har imidlertid i første rekke vært rettet mot å klarlegge drivkrefter, intensjoner og forløp i fusjonsprosesser, mens det er færre studier som tar for seg utfallene av slike prosesser. Vi skal her gi en sammenfatning av noen tilgjengelige studier, og se spesielt på hvilke motiver og intensjoner som har ligget bak fusjonene; hvem som har initiert disse, og hvilket forløp de har hatt, og på de effekter av fusjonene. Vi skal spesielt være interessert i etablering av såkalte nettverksinstitusjoner, og mulige funn knyttet til måten disse fungerer på. I dette materialet inngår også norske erfaringer, framkommet i hovedsak gjennom evalueringen av Høgskolereformen fra 1994.

Aller først kan det imidlertid være på sin plass å minne om at det notorisk er betydelige problem forbundet med å få til pålitelig erfaringsoverføring og læring på tvers av ulike system, og da kanskje først og fremst ulike nasjonale kontekster. Dette knytter seg til flere forhold. For det første varierer selve den institusjonelle utformingen av utdanningssektoren mellom de forskjellige land. Dernest er det slik at det vi kan kalle historisk-institusjonelle forhold varierer: Den institusjonelle utformingen er ofte vanskelig å forstå til fulle uten å ta inn over seg hvordan den har vokst fram og endret seg over tid. For det tredje varierer selve utdanningspolitikken fra land til land, og det er viktig å ta høyde for både denne og andre rammebetingelser for institusjonell utvikling. I tillegg kommer det forhold at sosio-kulturelle forhold spiller inn, også på den måten at kontekst har betydning for hvordan ulike fenomen oppfattes og fortolkes. Endelig vil også tidsdimensjonen spille en rolle, slik at erfaringer som er gjort på ett tidspunkt, ikke uten videre vil ha gyldighet på et annet.

I forbindelse med evalueringen av den norske høyskolereformen, foretok Ole-Jacob Skodvin en oppsummering av de erfaringer som var gjort med hensyn på fusjoner i høyere utdanning, både når det gjaldt fusjonsprosess og sluttresultat.³⁶ En sentral problemstilling var hvorvidt en kunne finne systematiske forskjeller mellom institusjoner som er organisert som nettverksinstitusjoner i forhold til samlokaliserte institusjoner. På bakgrunn av disse erfaringene foretar Skodvin også en oppsummering med hensyn på hvilke faktorer som spiller inn med hensyn på oppnåelsen av vellykkede eller mindre vellykkede sammenslåinger.

Skodvin peker på at sammenslåing av høyere utdanningsinstitusjoner har forekommet i en rekke land, ofte drevet fram av krav om økt effektivitet, høyere kvalitet, og innsparinger i økonomien. Mange av disse har sitt utspring i nasjonale myndigheters ønske om å reorganisere strukturen innen høyere utdanning, på bakgrunn av endrete rammebetingelser og nye politiske målsettinger. Disse prosessene kan derfor karakteriseres som toppstyrte, med bruk av juridiske virkemidler, og fravær av frivillighet for institusjonene. Den norske høyskolereformen av 1994 må sies å falle i denne kategorien, på samme måte som sammenslåinger i Vest-Tyskland, Finland og Flandern var statlig initierte.

I et ferskt arbeid fra NIFU-Step har Tine Sophie Prøitz tatt for seg nyere erfaringer knyttet til fusjoner innen høyere utdanning. Hun viser til at mye av litteraturen på området har sitt utspring i studier av store nasjonalt initierte og styrte sammenslåingsprosesser.³⁷ Prøitz viser

³⁶ Ole-Jacob Skodvin (2002): "Fusjoner i høyere utdanning", i Svein Kyvik (red): **Fra yrkesskole til universitet? Endringsprosesser i høgskolesektoren**. Bergen: Fagbokforlaget.

³⁷ Tine Sophie Prøitz (2005): **Høyere utdanning I Trondheim. Profil, posisjonering og potensial for sammenslåing mellom HIST og NTNU**. NIFU-STEP: Arbeidsnotat 11/2005.

blant annet til Harman and Harmans studie, som trekker fram at pressede myndigheter har vært en viktig årsak bak omstrukturering av nasjonale systemer. Dette presset har særlig handlet om å oppnå

- Økt effektivitet, særlig når det gjelder å hansktes med hurtige og omfattende økninger i studenttilstrømming,
- Handlekraft når det gjelder institusjonell fragmentering og ikke levedyktige institusjoner
- Forbedret studenttilgang og et mer differensiert studietilbud for å ta hensyn til en mer mangfoldig studentpopulasjon
- Økt kontroll fra myndighetenes side over de høyere utdanningsinstitusjonene for å sikre at institusjonene tilfredsstillers nasjonale og regionale målsettinger av økonomisk og sosial art.

Det finnes imidlertid også en rekke eksempler på fusjonsprosesser som har sitt utspring nedenfra; såkalte "bottom-up prosesser". Skodvin trekker fram Nederland og Australia i så måte, og vi kunne legge til eksempler fra både Sverige og Danmark. Disse fusjonene kommer gjerne i stand på bakgrunn av en reaksjon på myndighetenes politikk; konkurransemessige forskyvninger, og en frykt for mulig svekkelse av den generelle ressurstilgangen. Siktemålet er gjerne å forbedre sin strategiske posisjon i det høyere utdanningsmarkedet. Et felles motiv er som regel å oppnå administrative, økonomiske og faglige gevinster. Med hensyn på de siste, trekker Skodvin fram tre aspekter, nemlig

- Eliminasjon av like/dublerende studier eller program
- Øke faglig integrasjon og samarbeid
- Utvikle og utvide (diversifisere) sin faglige profil, som i sin tur kan føre til en styrking av institusjonens posisjon.

Som også Prøitz peker på, bør det legges til at perspektivene og begrunnelsene for en og samme fusjonsprosess kan variere alt ettersom en legger an et nasjonalt sikte, eller hvorvidt de betraktes fra institusjonenes ståsted.

Når det gjelder erfaringer knyttet til selve prosessenes organisering og forløp, mener Skodvin at følgende konklusjoner kan trekkes:

- Top-down strategier har vært de hyppigst forekommende, men også de som har generert mest konflikt både blant det administrative og faglige personalet. Grunnen til dette anføres å være at prosesser nedenfra har større mulighet til å skape konsensus blant de involverte partene, og også den beste strategien for å skape en felles identitetsfølelse blant de ansatte i den nye institusjonen. Det pekes videre på at en i den senere tid har sett en kombinasjon av de to strategiene (Nederland), hvor første trinn var preget av top-down, etterfulgt av bottom-up. Konkret kom dette til uttrykk gjennom at et første stadium kun dreide seg om en sammenslåing av toppnivået (styrene) for institusjonene, og at en først gikk inn i en reell fusjon etter at institusjonene ble ansett som klare for det.
- Integrasjonsstrategier er vanligvis mer konfliktfylte enn diversifiseringsstrategier, og integrasjonsstrategier er spesielt vanskelige i nettverksorganisasjoner. Konfliktnivået er ofte høyere jo større geografisk avstand det er mellom enhetene. De mest vellykkede nettverksfusjoner benyttet diversifiseringsstrategier; altså slike hvor siktemålet var å oppnå større grad av komplettering og utfylling. Her er det vel nærliggende å tenke seg at også økonomiske rammebetingelser og siktemål vil spille inn.

- Grad av frivillighet spiller inn, på den måten at frivillige fusjoner har større sjanse for å lykkes enn tvungne.
- Erfaringene viser også at fusjonsprosesser ofte er tidkrevende og krever mye ressurser, spesielt på kort sikt, og at dette er et forhold som ofte undervurderes. Skal fusjoner bli vellykkede, kreves det god planlegging. Ofte er det også slik at én av de involverte partene har en dominerende rolle i fusjonsprosessen.

Hva tilsier så de internasjonale erfaringene med hensyn på det som ble oppnådd gjennom fusjonene? Med hensyn på styring, ledelse og administrasjon, peker Skodvin på at fusjonene som regel førte til en faglig styrking av administrasjonen, selv om administrative stordriftsfordeler var mer sjeldne. Dette henger også sammen med at det trengs ressurser for å holde organisasjonen sammen. Økonomisk innebar fusjoner muligheter for sparing på sikt. På kort sikt er nettverksorganisasjoner ofte dyre i drift, og fusjoner krever i seg selv ressurser. Faglig sett var de mest vellykkede fusjonene de som fant sted mellom geografisk nære eller samlokaliserte institusjoner. Avstand forsterket ofte eventuelle faglige, sosiale eller kulturelle spenninger. Samlet sett mener Skodvin at de internasjonale erfaringene tilsier at det ikke er noen fordel å være organisert som en nettverkshøyskole. Betingelsene for vellykkethet i så måte er i følge ham knyttet til at det finnes en god teknisk infrastruktur; god direkte personkontakt, og en desentralisert styringsstruktur.

Funnene fra studiene av de norske fusjonsprosessene modifierer dette bildet i noen grad. Det viste seg her at generelt var forskjellene mellom samlokaliserte og nettverksinstitusjoner små. Fusjonene hadde også relativt små effekter med hensyn på faglig integrasjon og samarbeid. Den største bremseklossen var svakt utviklede sosiale, faglige og kulturelle nettverk, og i sær var kulturforskjeller mellom profesjonsrettede og mer akademisk pregede utdanninger viktig. Det viste seg også at de ekstra ressursene som ble tilført i forbindelse med fusjonene, var meget viktig.

På bakgrunn av dette foretar derfor Skodvin en oppsummering av de norske og internasjonale erfaringene i seks hovedpunkt:

- De mest vellykkede fusjonene fant sted mellom samlokaliserte eller geografisk nære institusjoner. Unntaket var blandete fusjoner basert på utfylling og komplettering.
- Fusjoner preges av motstridende krav, hvor selve balanseringen av endring versus status quo er viktig.
- Ved fusjoner går gjennomføringen av institusjonelle behov ofte på bekostning av individuelle behov.
- Fusjoner forbedrer den framtidige posisjonen for den nye institusjonen, særlig med hensyn på utdanningstilbud.
- Vellykkede fusjoner er ofte preget av bottom-up prosesser.
- Det er ikke like lett å realisere flere mål i en og samme prosess, og spørsmål knyttet til økonomi og administrasjon dominerer ofte i fusjonsprosesser.

Skodvin mener en med sikkerhet kan si om fusjoner innen høyere utdanning at "...de er komplekse, tidskonsumerende og vanskelige prosesser som krever forhandlinger og detaljert planlegging. Statusen til ulike avdelinger og fagansatte er vanligvis den vanskeligste og største hindringen i fusjonsprosessen. Lederskap, strategisk planlegging, bruk av

partssammensatte utvalg og vektlegging av et positivt sluttresultat er helt nødvendig for å oppnå vellykkede fusjoner”.³⁸

Avslutningsvis trekker Skodvin i tillegg fram følgende faktorer:

- Det er viktig med en synlig og sterk ledelse, og å skape en felles identitetsfølelse og organisasjonsstruktur.
- Et mål eller en virksomhetsidé som deles av alle. Det må begrunnes hvorfor endringer er nødvendig.
- Tilgang på ressurser. En omstillingsfase krever en viss fleksibilitet.
- Godt utbygd teknisk nettverk.
- God maktbalanse mellom enhetene i nettverket.
- Nyrekruttering etter en sammenslåing.

Prøitz foretar i sitt arbeid en sammenfatning av erfaringene fra noen gjennomførte fusjoner i England (30), Canada (to) og Australia (Én; Charles Sturt University). Bortsett fra det australske eksemplet, dreide sammenslåingene seg i all hovedsak om en stor og en liten institusjon. I den engelske studien³⁹ hadde de dominerende og fortsatt eksisterende institusjonene mellom 5 000 og 10 000 fulltids studenter, mens de sammenslåtte hadde færre enn 1 000 studenter. I denne studien ble det fra institusjonene selv pekt på tre hovedutfordringer, nemlig kulturelle faktorer, administrative faktorer, og eiendomsforhold. De oftest rapporterte ikke-forventede fordelene av sammenslåingen var økt akademisk kvalitet ved den mindre institusjonen; kulturblanding og utvikling hos personalet, og synergier i forskningsaktiviteten.

Studentene oppnådde større muligheter til å bevege seg mellom de to tidligere separate institusjonene, og at den større institusjonen bidro til oppgradering av ulike typer studenttjenester ved den mindre campus. I sin omtale av studien, skriver Prøitz videre at ”..På spørsmål om hvorfor sammenslåing, og ikke en annen type strategisk allianse, svarer samtlige at de med sammenslåingen har oppnådd målsettinger som de ikke kunne ha nådd gjennom andre former for samarbeid. Hovedforklaringen er strategisk: A’s (dvs. den største institusjonen; HOL) muligheter til å omforme ressursituasjonen til B (den mindre institusjonen; HOL); justeringen av misjon og kulturell endring; en enklere tilnærming til den regionale utviklingen, samt integrasjon av studietilbud er de forklaringene som gis.”⁴⁰

Sammenslåingene som Prøitz refererer til hadde som nevnt den karakter at det dreide seg om en forholdsvis stor og en nokså liten institusjon som gikk sammen. De geografiske avstandene var i de fleste tilfellene ikke særlig stor, med unntak av det australske eksemplet, hvor det var over 300 km mellom ytterpunktene. Det var videre snakk om at myndighetene var aktive pådrivere for fusjon, og at i sær den mindre institusjonen befant seg i en vanskelig økonomisk situasjon. Prøitz peker i sin oppsummering på at

- Karakteristika som størrelse og makt hadde betydning for sammenslåingenes resultat, og at det er stor ulikhet i så måte, tyder mye på at overtakelse (acquisition) blir resultatet

³⁸ Ibid, s. 106-107.

³⁹ G.Rowley (1997): “Mergers in Higher Education: a Strategic Analysis.” *Higher Education Quarterly*, vol.51,no:3. pp251-263.

⁴⁰ Prøitz. Op.cit., s.68-69.

- I de to kanadiske eksemplene hadde begge sett for seg en slags føderasjon, men begge endte opp som parter i en fusjonsprosess.
- Maktforholdet mellom den lille og den store institusjonen er gjennomgående et dilemma i sammenslåingsprosesser. Bytteforholdet mellom de to institusjonene blir så ujevnt at det vanskelig lar seg gjøre å legitimere opprettholdelse av den lilles særpreg og eventuelle ønsker.
- Gjennomgående vises det som en følge av fusjonen til kvalitetsmessige forbedringer, både på utdannings- og forskningssiden, hos spesielt den minste institusjonen.
- I samtlige eksempler vises det til at studentene oppnår et bredere studietilbud, oppgradering av studiestedene, og en generelt bedre studenttjeneste.
- I alle eksemplene vises det til at sammenslåingen har utvidet den akademiske porteføljen både på studiesiden og på forskningssiden. Det vises til uventede synergier gjennom tverrfaglig virksomhet.
- Samtlige eksempler viser hvor sentralt ledelse er i sammenslåingsprosesser.
- I eksemplet fra Australia understrekes påkjenningen en fusjonsprosess kan være for de ansatte. I dette tilfellet er det særlig utfordringen som ligger i å skulle resosialisere et personale som er vant til å drive undervisningsintensivt over i en mer forskningsintensiv kultur.

De kanadiske eksemplene dreide seg i begge tilfelle om to institusjoner lokalisert i samme by (Halifax og Toronto). Disse fusjonene beskrives å ha gått som planlagt, og at planer og budsjett for prosessen viste seg å være nokså presise. Som følge av fusjonene oppstod det en rekke interne reorganiseringsprosesser, og også betydelig utskifting av personale.

Med bakgrunn i sin studie av 30 sammenslåinger i England, avslutter Rowley sitt arbeid med noen anbefalinger for institusjoner som vurderer å inngå i sammenslåingsprosesser. En av disse er at det er viktig å ha god tid til forhandlinger, siden dette er en viktig periode hvor utfordringer kan komme til overflaten og løses, og der tillit og forpliktelse kan etableres. Av andre forhold som trekkes fram er at⁴¹

- Optimisme og engasjement farger evalueringprosesser
- Ta en beslutning om hva slags sosialisering som skal følge etter sammenslåingen: integrasjon, assimilasjon, separasjon eller dekulurasjon
- Legg opp til å være generøs med utviklingsmidler til personalet. Dersom sammenslåingen er vellykket, vil økningen i kvalitet og synergier bli større enn forventet.
- Forvent at integrasjon av administrative systemer vil ta tid og være kostbart
- Ikke undervurder vanskelighetene knyttet til eiendomsspørsmål eller vedlikehold
- Ta høyde for fortsatt stor arbeidsmengde for ledere i årene som kommer etter en fusjon, og ikke bare i overdragelsesperioden.
- Gjennomfør en bred evaluering etter to år, slik at ikke viktige erfaringer går tapt, og siden ”..staff will welcome the chance to take stock, and a few ghosts may be laid to rest.”

⁴¹ Punktene er gjengitt etter Prøitz (op.cit.,s.70-71)

Vi skal til slutt i denne omgangen bare punktvis og kort gjengi noen av siktemålene og hovedstrategiene som ble eller er trukket opp i forbindelse med to norske prosesser, Den ene dreier seg om utredningen ”Venner for livet”, som omhandlet en eventuell sammenslåing av de to institusjonene i Tromsø. Den andre dreier seg om sammenslåing av institusjonene rundt Mjøsa til et eventuelt Innlandsuniversitet.

VENNER FOR LIVET?

Utredningen om forholdet mellom UiTø og HiTø

Aktuell bakgrunn:

- a. Utvikling mot større likhet innen norsk høyere utdanning, og et mer unitært system.
 - Høgskolereformen av 1994
 - Norgesnett. Institusjonene samarbeide og utfylle hverandre. KUF: Både overordnet styring og frivillig koordinering.
 - Felles lov for universiteter og høyskoler 1996
 - Felles Universitets- og høyskoleråd (UHR) fra mai 2000
 - Innføring av institusjonsakkreditering, og tildeling av doktorgradsrett
 - Mjøsutvalget. Skifte av fokus: Fra utdanningsinstitusjoner som selvstendige normative institusjoner overfor samfunnet, til utdanningsinstitusjoner som i større grad er styrt av samfunnets behov. Større markedtilpasning; større organisatorisk frihet; ivareta mangfold.
- b. Kompetansereformen og nye utfordringer innen EVU-området
- c. Ressurssituasjonen.
 - Tilførte ressurser i stor grad gått til å takle studentveksten
 - Nytt resultatbasert finansieringssystem så vel for utdanning som forskning
- d. Intensjonsavtale undertegnet i 1991 mellom UiTø og de fire høyskolene i Tromsø
- e. Fusjon avslått av departementet i 1992. Funksjonell arbeidsdeling tilrås.
- f. Eksisterende samarbeid synliggjøres, men tradisjonelt samarbeid avvises fordi det er for ressurskrevende og for personavhengig.

Tre samarbeidsformer diskuteres:

- a. Samarbeid på enkeltområder
- b. Samarbeid innenfor felles rammer. Basert på gjensidig forpliktende avtaler, og forutsetter ikke organisatoriske grep.
- c. Samarbeid organisert i felles tiltak; for eksempel EVU i foretak, stiftelse, særlovsselskap.

Utredningen peker på at det fra institusjonenes side vil være betenkeligheter knyttet til styring og integrasjon dersom betydelige deler av virksomheten skilles ut og organiseres i egne tiltak.

To modeller for sammenslåing drøftes:

- a. Paraplymodell. Det etableres en felles organisatorisk overbygning, slik tilfelle for eksempel er ved UC – systemet, og var i Trondheim før NTNU.
- b. Integrasjonsmodell. Administrativt og faglig arbeid integreres organisatorisk.

Konklusjonen i utredningen er at en paraplyorganisering ikke vil legge til rette for ønsket nærhet mellom fagmiljøene og felles utvikling av disse. Utvalget ønsker integrering, men likevel på en pragmatisk måte, slik at eksisterende fagmiljø ikke brytes opp i større grad enn nødvendig.

ETABLERING AV EN INNLANDSHØGSKOLE/INNLANDSUNIVERSITET

Utredning fra NIFU Step

Oppstart av arbeid med forprosjektet Innlandshøgskolen i Hedmark og Oppland.

Bakgrunn:

- Arbeidet med utvidet regionalt utviklingsprogram for Hedmark og Oppland.
- Oppfølging av kompetansereformen.
- Hvordan de tre høgskolene kan innrette seg med hensyn til utfordringer som økt konkurranse om studenter, arbeidskraft og forskningsmidler.
- Hvordan EVU- og FOU-aktivitetene best kan organiseres for å møte fremtidige utfordringer.

Fylkestingenes målsettinger:

”Fylkestingene for Hedmark og Oppland er overbevist om at en utvikling av Høgskolen i Gjøvik, Høgskolen i Hedmark, og Høgskolen i Lillehammer til et Innlandsuniversitet er nødvendig og det viktigste satsingsområdet for utvikling av hele Innlandet. Målet må være å etablere et nasjonalt og internasjonalt faglig anerkjent universitetsmiljø i løpet av 8-10 år. Dette er nødvendig for å sikre våre egne og andre studenter faglig konkurransekraftige tilbud, og for å bli et mer attraktivt område for bosetting og sysselsetting.” (Fylkestingsvedtak 12,09,2000)

Forprosjektets alternativer

I forprosjektrapporten presenteres tre alternativer:

- a. Tre selvstendige høyskoler
 - a.1. Tre selvstendige høyskoler, men med mer samarbeid
 - a.2. Tre selvstendige høyskoler, men med felles EVU-enhet.
 - a.3. Tre selvstendige høyskoler, men felles FoU-oppdragsenhet i tillegg til felles EVU-enhet.
- b. To av høyskolene slår seg sammen, den tredje forblir selvstendig.
- c. Innlandsuniversitetet.

NIFU skisserer fire mulige handlingsalternativer – som kan sees som modeller langs et kontinuum – for et eventuelt utvidet samarbeid mellom høyskolene på innlandet.

Modell 1: Konsolidering.

- Likeverdighet mellom sammenslåtte institusjoner.
- Etablering av ny sentralledelse; paraplyorganisering
- Lokalisering av sentralledelse på nøytral grunn
- Ofte lokale styrings- og rådgivingsorgan

Variant a: Bottom-up/diversifisering: Initiativ og implementering kommer nedenfra, strategi om ivaretagelse av det faglige mangfold, ofte blandet sammenslåing (dvs lik type sluttprodukt – utdanning og forskning – men ulik akademisk fagtilhørighet – dybde,nivå).

Variant b: Top-down/integrasjon: Initiativ og organisering kommer ovenfra, virksomheter ved institusjonen integreres, definering av spesifikke satsingsområder, og etablering av multi- og interdisiplinære fagfelt.

Modell 2: Flaggskip.

- En institusjon utvides gjennom etablering av nye studiesteder og/eller absorbering av andre
- En av enhetene er klart dominerende faglig, administrativt og økonomisk
- Sentraladministrative funksjoner ligger hos hovedenheten
- Hovedenheten har de mest sentrale undervisnings- og forskningsfunksjonene
- Integrasjon; eventuelt opprettelse/nedlegging av nye/gamle tilbud

Modell 3: Integrasjon.

- Modell der det raskt og effektivt søkes å smelte sammen de tidligere enhetene til en ny enhet.
- Likeverdighet mellom de sammenslåtte institusjonene.
- Ledelsen spres/fordeles rundt på de ulike institusjonene etter en desentralisert styrings- og ledelsesmodell (desentralisert integrasjon)
- Den nye organiseringen går på tvers av de opprinnelige institusjonenes strukturer, tradisjoner og kulturer

Modell 4: Kontinuum.

- Prosessuell tilnærming til et utvidet samarbeid
- Definisjon av målsettinger for et utvidet samarbeid langs en bestemt definert tidshorisont
- Trinnvis utvidelse av samarbeid mot felles oppfattede mål
- Stor fleksibilitet i forhold til valg av modeller og strategier langs tidsaksen.

Nord-Norge som studentmarked og studiested

Vi skal i dette kapitlet se nærmere på Nord-Norge som rekrutteringsområde for studenter, eller studentmarked, om en vil, og på hvordan studentenes søkning til og valg av lærested slår ut. Datagrunnlaget for analysen er først og fremst statistikk fra Samordna opptak⁴² når det gjelder søkertall, og fra NSD's database om høyere utdanning når det gjelder studenttall. Det er med utgangspunkt i disse kildene at perioden etter år 2000 er søkt kartlagt. Når det gjelder utviklingen før dette, er det først og fremst bygd på NIBR-rapporten "Endringer i demografi og utdanningsvalg."⁴³

En hovedbegrunnelse for høyere utdanningsinstitusjoner er å gi befolkningen utdanning og studietilbud på høyt nivå. I dette ligger det en forestilling om at det å frembringe eller høyne nivået for kunnskap og kompetanse er et mål i seg selv både for enkeltindivider og samfunnet. Vi kan kalle dette den kulturpolitiske begrunnelsen for forskning og høyere utdanning. Vel så ofte trekkes nok en mer nærings- og utviklingsorientert begrunnelse fram, som knytter seg til kunnskap og kompetanse som virkemiddel i en næringsøkonomisk sammenheng. Dette er den mer instrumentelle begrunnelsen. Begge disse har selvfølgelig vært viktige også i en nordnorsk kontekst, men hovedperspektivet har likevel vært at en satsing på utdanning og forskning skal være en brekkstang for å skape løft og utvikling i landsdelen. I dette ligger det også en politisk og moralsk begrunnelse om samfunnsmessig rettferdighet og like vilkår uavhengig av regional tilhørighet.

Det er etter hvert blitt godt empirisk belegg for å hevde at slike kunnskapspolitiske strategier ikke bare kan anføres kontoen for besvergelses og moralsk forpliktelse, men faktisk dreier seg om virkemidler som virker. Dette er særlig knyttet til tre forhold.

- De aller fleste studiesteder rekrutterer studenter først og fremst fra sitt nære omland. Hvor stort nedslagsfeltet er, varierer selvsagt; og er betinget av så vel geografi, kommunikasjoner, tradisjoner som lærestedenes studietilbud. Eksempelvis observerer NIBR-rapporten at "Et fellestrekk ved mange av studiene som har lav andel nordnorske studenter er at de ikke, eller i liten grad, er representert ved utdanningsinstitusjoner i landsdelen."⁴⁴ Dette skal vi komme tilbake til, men bare her bemerke at dette er et forhold som slett ikke bare gjør seg gjeldende for vår landsdel, men er nokså generelt. I en rapport som var et viktig grunnlagsmateriale for regionalmeldingen våren 2005 heter det at: "Dernevet vi at andelen som tar høyere utdanning er større i regioner med godt høyskole- eller universitetstilbud."⁴⁵ Nærhet er altså en faktor som er viktig om en er opptatt av inntakssida og rekruttering av mennesker til høyere utdanning. Dette forsterkes ytterligere om en er opptatt av å realisere idealene om fleksible studieformer og muligheter for livslang læring. Her har ny forskning bidratt til å peke på at vilkårene for dette langt på veg er knyttet til interaksjonen og samspillet mellom den studerende, arbeidsplass og studiested.⁴⁶

⁴² For å få mest mulig pålitelig sammenlignbart grunnlag, er det for samtlige år benyttet såkalt "Sluttstatistikk" fra SO.

⁴³ Ivar Lie og Elisabeth Angell: *Endringer i demografi og utdanningsvalg. Betydning for høyere utdanningsinstitusjoner i Nord-Norge mot år 2015*. NIBR. Notat 2001:107.

⁴⁴ I.Lie og E.Angell; op.cit.,s.53.

⁴⁵ Tor Selstad et.al: *Regionenes tilstand. 50 indikatorer for vekstkraftige regioner*. Lillehammer: østlandsforskning. ØF-rapport nr. 07/2004.

⁴⁶ Se Gunnar Grepperud, Wenche Rønning og Anne Marie Støkken (2004): *Liv og læring - voksnes vilkår for fleksibel læring*. Trondheim: VOX.

- Også på uttakssida gjør et forhold om nærhet seg gjeldende, på den måten at det generelt må sies å være en klar sammenheng mellom utdanningssted og hvor kandidater får arbeid og bosetter seg. For igjen å siterer rapporten om regionenes tilstand: ”Og vi vet at de som har tatt høyere utdanning i en region, har en tendens til å bli igjen i denne regionen.”⁴⁷ Ett av de viktigste argumentene for å etablere et universitet i Nord-Norge i sin tid var den store legemangelen i landsdelen, og en begrunnet forventning om at både ville flere fra landsdelen bli rekruttert til studiet, og at flere av de uteksaminerte ville ta arbeid i denne regionen. Dette har da også slått til.
- For det tredje er det etter hvert blitt en utbredt oppfatning at satsing på kunnskap, kompetanse, og også på kompetanseinstitusjoner, framstår som det viktigste virkemidlet for å fremme regional utvikling. I innstillingen fra det såkalte ”Effektutvalget” heter det blant annet at ” Regionaliserte tilbud innen høyere utdanning har ført til økning av antallet personer med høyere utdanning i alle deler av landet, og har bidratt til å sikre kompetent personell spesielt til offentlig sektor i distriktene. Utvalget mener derfor det regionale høgskolesystemet har vært vellykket i regionalpolitisk forstand.”⁴⁸ På samme måte slår Selstad og medarbeidere fast at ”Regionene er i ulik grad begunstiget med kompetanseinstitusjoner. Det antakelig viktigste sektorpolitiske feltet for å utvikle konkurransedyktige regioner er kunnskapspolitikken.”⁴⁹

Studiesøkning og studentrekruttering i Nord-Norge

Som vi senere skal se, skiller ikke de nordnorske fylkene seg spesielt negativt ut når det gjelder studietilbøyelighet. Det er derimot slik at når det gjelder utdanningsnivå i befolkningen, er dette forholdsvis lavt dersom vi tar utgangspunkt i andelen personer over 16 år som har fullført utdanning på universitets- og høyskolenivå som sin høyeste utdanning. Det er bare fire kommuner – Tromsø, Bodø, Karasjok og Vadsø – som her scorer høyere enn landsgjennomsnittet, som er på 23,9 prosent. Høgskolekommunene Alta, Nesna og Harstad scorer alle like under landsgjennomsnittet. Som tabell 1 viser,⁵⁰ er det til dels store regionale forskjeller innad i landsdelen, hvor en rekke av de typiske kyst- og fiskerikommunene scorer blant de laveste i landet. I åtte av disse er andelen med utdanning på universitets- og høyskolenivå ti prosent eller lavere.

⁴⁷ Selstad et al.

⁴⁸ NOU 2004:2: *Effekter og effektivitet. Effekter av statlig innsats for regional utvikling og distriktpolitiske mål*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.

⁴⁹ Selstad et. al.; op.cit., s. ii-iii.

⁵⁰ Jeg takker Harald Haakstad Larsen for god hjelp ved fremstilling av tabellene.

**Andel personer 16 år og over med fullført utdanning på universitets- og høyskolenivå.
2004. Kommuner i Nord-Norge**

Kommune	Prosent	Kommune	Prosent	Kommune	Prosent
Tromsø	30,7				
Bodø	27,9				
Karasjok	24,4				
Vadsø	24,1				
Landsgjennomsnitt	23,9				
		Lødingen	15,4	Lyngen	12,4
		Lenvik	15,2	Bindal	12,0
Alta	23,3	Båtsfjord	14,9	Vevelstad	12,0
Nesna	23,3	Dønna	14,8	Ibestad	12,0
Harstad	22,9	Sømna	14,8	Sørfold	11,9
Hammerfest	22,7	Skjerstad	14,7	Berg	11,5
Bardu	22,6	Nordkapp	14,3	Gamvik	11,5
Sør-Varanger	21,4	Kvalsund	14,2	Berlevåg	11,2
Kautokeino	21,0	Gildeskål	14,2	Loppa	11,1
Målselv	21,0	Hemnes	13,5	Rødøy	11,1
Narvik	21,0	Tjeldsund	13,4	Øksnes	11,1
Alstahaug	19,7	Meløy	13,2	Træna	11,0
Porsanger	19,7	Leirfjord	13,2	Hasvik	10,7
Salangen	18,7	Evenes	13,1	Ballangen	10,7
Kvæfjord	18,6	Nordreisa	16,9	Måsøy	10,7
Rana	17,9	Nesseby	14,9	Bjarkøy	10,6
Sortland	17,6	Dyrøy	13,8	Balsfjord	10,5
Hadsel	17,4	Vardø	13,7	Grane	10,5
Lavangen	17,3	Andøy	13,7	Lurøy	10,4
Vefsn	17,3	Tranøy	13,3	Båtsfjord	10,2
Brønnøy	17,1	Kåfjord	13,3	Bø	10,1
Skånland	17,0	Gratangen	13,0	Moskenes	10,0
Fauske	16,9	Vega	12,8	Herøy	9,6
Kvænangen	16,9	Hattfjelldal	12,8	Flakstad	9,6
Sørreisa	16,9	Lebesby	12,8	Beiarn	9,4
Tana	16,8	Steigen	12,7	Røst	8,8
Saltdal	16,6	Tysfjord	12,7	Karlsøy	8,6
Vågan	16,4	Nordreisa	12,7	Torsken	8,4
Vestvågøy	15,7	Skjervøy	12,7	Værøy	8,3

Dersom vi legger et utviklingsperspektiv til grunn, er utfordringen altså ikke først og fremst av mobiliseringskarakter. Snarere er det spørsmål om hvorvidt de nordnorske institusjonene gir et adekvat og attraktivt studietilbud som kan fange opp de utdanningssøkende fra landsdelen. Men kanskje er det i enda større grad et spørsmål om hvorvidt de bidrar til å skape regional utvikling i form av sysselsettingsmuligheter som gir de velutdannete ungdommene fra landsdelen som måtte ønske det, anledning til å slå seg ned i nord.

I 2005 var det i alt 101 334 personer som søkte opptak til høyere utdanning i Norge gjennom Samordnet opptak. Dette var en liten økning (0,8 prosent) fra året før. Fra en topp i første halvdel av 1990-tallet, sank søkerantallet fram til tusenårsskiftet, for så å øke igjen. Fram mot 1994 var det en økning i søkermassen for hvert år, mens det fra 1994 til 1995 var en nedgang på 7,2 prosent. En fikk så en fortsatt nedgang, om enn avtakende i omfang, fram til 2000. Fra 2000 til 2001 økte søkningen med 3,8 prosent, fra 2001 til 2002 med hele 7,2 prosent, og fra 2002 til 2003 med 2,5 prosent, og fra 2003 til 2004 igjen med hele 7,2 prosent.⁵¹ Hovedtendensen er altså en klar økning fram til 1994; nedgang utover på 1990-tallet, mens søkningen i dette tiåret stadig har økt. Det er imidlertid til dels betydelige variasjoner fra år til år, noe som også kan gjenfinnes for de enkelte institusjonene, som vi skal se. For institusjonene kan slik variasjon både ha med nasjonale trender og med lokale forhold å gjøre.

Av de vel 101 000 som søkte i 2005, var knappe 77 000 kvalifisert til opptak. Til tross for økning i søkermassen, var dette en liten nedgang i forhold til året før, noe som trolig har å gjøre med de nye opptakskravene som ble innført for allmennlærerutdanningene og for informatikkstudier. Andelen personer som har møtt til studier har derimot vært adskillig mer stabilt enn selve søkningen. I 2005 møtte 48 743 til studier, noe som bare var en marginal endring i forhold til 2004. I 1994 møtte 43 966 personer og i 2000 44 616. I tabellen nedenfor fremgår denne utviklingen over tid.

Tabell 2

Antall søkere 1994-2005 og andel fra Nord-Norge.

	1994	1996	1998	2000	2002	2003	2004	2005
Antall søkere (personer)	109 054	1 010 288	86 644	82 189	91 413	93 706	95 000	101 334
Antall kvalif. søkere	97 116	82 294	70 043	64 239	71 450		77 942	76 710
Antall personer møtt	43 966	45 501	43 836	44 616	47 411	47 836	48 774	48 743
Antall søkere fra Nord-Norge	13 129	11 336	9 164	8 727	9 554	9 620	10 576	9 943
Andel søkere fra Nord-Norge	12 %	11,2 %	10,6%	10,6%	10,5%	10,3 %	10,5%	9,8 %

Kilde: NIBR. Notat 2001:107, og SO

Av tabell 2 ser vi at søkningen til de nordnorske institusjonene i grove trekk følger det samme mønsteret som for landet som helhet. I 1994 var antallet søkere med hjemsted i landsdelen 13 129, noe som utgjorde 12 prosent av søkermassen. I 1996 var tallet sunket til 11 338, som utgjorde 11,2 prosent av landets søkere. I 1998 og I 2000 fortsatte nedgangen, til henholdsvis 9 164 og 8 727. I begge årene var imidlertid andel av landets søkere den samme, nemlig 10,6 prosent. I 2002 søkte 9 554 fra landsdelen, I 2003 9 620, og I 2004 10 576.

⁵¹ Dokumentasjonen for søkerantall og utviklingen av disse, både nasjonalt og for den enkelte institusjon, er hentet fra Samordnet opptak (SO). Dette er gjort for å få et så enhetlig og sammenlignbart tallmateriale som mulig. Av samme grunn er det så langt som mulig brukt tall fra den såkalte Sluttstatistikk for de enkelte år. For 2005 forelå denne først ved utgangen av desember. Samletall for Nord-Norge er beregnet av denne utreder. Tall for hjemstedskommune og lærested for studiesøkere fra Helgeland er fremkommet ved en spesialkjøring i forbindelse med denne utredningen, og jeg takker SO og spesielt Niels Sørli ved Universitetet i Oslo for velvillig bistand i så måte. For utviklingen på 1990-tallet er det bygd på NIBR's utredning for RHU fra 2001, hvor også materiale fra SO ligger til grunn.

Dette utgjorde henholdsvis 10,5, 10, 3 og 10,5 prosent av søkerne på landsbasis. Mens søker tallene for landet som helhet steg svakt fra 2004 til 2005, sank de imidlertid for landsdelen; fra 10 576 til 9 943. Dette er en ikke ubetydelig nedgang, som gjør at landsdelens andel av søker massen for 2005 bare utgjorde 9,8 prosent.⁵²

Fylkesvise tall fra Samordna opptak bekrefter dette. Fra 2004 til 2005 var den relative nedgangen i antall søknader størst i hele landet i Finnmark med 8,1 prosent, fulgt av Troms med 8 prosent, Vest-Agder med 6 prosent, Nord-Trøndelag med 4,5 prosent, og Nordland med nedgang på 3,8 prosent. Bare i syv fylker var det økning; størst i Hordaland med 5,5 prosent, fulgt av Østfold med 5,4 prosent, Oslo med 3,1 og Akershus med 3 prosent.

Sett fra landsdelens side kan denne nedgangen gi grunnlag for en viss bekymring. Tiden som står til rådighet har ikke tillatt en nøyere undersøkelse for å finne hvilke forhold som nedgangen best kan tilskrives. Landsdelens andel av landets folkemengde sank i 2005 for første gang på et hundreår til under 10 prosent av landets folkemengde. Av enda større betydning er utviklingen når det gjelder ulike aldersgrupper, og i sær for ungdom i studiealder. Tyngdepunktet av søkere til høyere utdanning ligger i aldersgruppen 19-24 år. Andelen 18-24-åringer har vært stabil de senere årene. I 2002 og 2003 var andelen henholdsvis 66,1 og 66,6 prosent; i 2004 66,2 prosent, og i 2005 var den 67 prosent. Av søkerne var 58,9 prosent kvinner i 2005, mot 58,8 prosent i 2004.⁵³

I NIBR's utredning fra 2001 er en av hovedkonklusjonene at rekrutteringsgrunnlaget (den mengden personer, og i stor grad ungdom, som utdanningsinstitusjonene rekrutterer fra) i landsdelen vil synke, og fra 2005 ligge klart under det relative nivå det lå på ved årtusenskiftet. Slik sett er det samsvar mellom denne prognosen og det vi ser av faktisk utvikling, uten at vi dermed skal slå fast at demografiske forhold alene forklarer nedgangen. Forhold som påvirker rekrutteringsgrunnlaget vil i tillegg være flyttestrømmer, studietilbøyelighet og arbeidsmarked.

Dersom en måler studietilbøyelighet i form av søkere per hundre innbyggere i 2005, skiller ikke de nordnorske fylkene seg spesielt ut i negativ retning. Her er andelen 2,3 i Finnmark, 2,2 i Troms, og 2,1 i Nordland. Til sammenligning er den eksempelvis 1,8 i Buskerud og i Østfold, 1,9 i Vestfold, Oppland og Hedmark, og 2,0 i Akershus og Telemark. På topp ligger Oslo med 2,6, fulgt av Hordaland med 2,4. Sammenligner en med 2004, kan det imidlertid se ut som at studietilbøyeligheten har falt noe i de nordnorske fylkene. Den var da 2,44 i Finnmark, 2,39 i Troms og 2,17 i Nordland.⁵⁴ For Oslo var andelen 2,53 og for Hordaland 2,27, og har altså økt her.

Samlet kan dette tyde på at den nordnorske nedgangen både skyldes demografisk endring og en viss nedgang i studietilbøyelighet. Dette siste igjen kan meget vel ha en viss sammenheng med utviklingstrekk på arbeidsmarkedet, og da på den måten at et forbedret arbeidsmarked gir en viss nedgang i studietilbøyelighet.⁵⁵

⁵² Som vi senere skal se, utgjorde studenter registrert ved nordnorske institusjoner i 2005 knappe 10,1 prosent av det totale studenttallet i Norge. Andelen som studerte her var altså svakt høyere enn andelen som søkte seg til institusjoner i landsdelen i 2005.

⁵³ SO:Sluttstatistikk 2005.

⁵⁴ Kilde: Sluttstatistikk 2004. I statistikken for 2005 er andelen angitt med kun en desimal.

⁵⁵ Dette er langt på veg spekulasjon. Empirisk kan det vises til at utviklingstrekk på arbeidsmarkedet ikke har generelle, entydige og spesifikke utslag med hensyn på studiesøkning.

Fanger de nordnorske institusjonene opp de studiesøkende?

Vi har tidligere vært inne på at empirisk forskning har vist at det eksisterer noen sammenhenger mellom hjemsted og studiested. Generelt kan det sies at de er tilstede for så vel inntaks- som uttakssiden. På den ene siden rekrutterer de aller fleste høyere utdanningsinstitusjoner i hovedsak lokalt eller regionalt (en annen sak er at deres rekrutteringsomland kan være av varierende utstrekning, og delvis overlappende med andre institusjoners). På samme måte er det en klar tendens til at nærhet er viktig når utdanningssøkende vurderer potensielle studiesteder. For det andre er det også vist at det å ha studert et sted øker sjansene for at en skal slå seg ned og bli værende i det aktuelle området etter at studiene er avsluttet.

Disse forholdene tilsier at det ut fra regionale politiske og utviklingsmessige hensyn som regel vil være ønskelig med en spredning av utdanningstilbud og utdanningsinstitusjoner. Vi har vært inne på at det såkalte Effektutvalget i sin utredning klart konkluderer med at utviklingen av det regionale høyskolesystemet i Norge må sies å ha vært en suksess.⁵⁶ På samme måte peker professor Tor Selstad og kolleger på at kompetanse og kompetanseinstitusjoner i dag anses for å være det viktigste konkurransefortrinn en region kan ha når det gjelder å få til en positiv utvikling med hensyn på bosetting og næringsutvikling.⁵⁷

Det vil være både politisk og faglig uenighet med hensyn på hvor langt det er ønskelig og mulig å gå når det gjelder å spre eller desentralisere høyere utdanningsinstitusjoner og studietilbud. Uten at vi her kan gå i dybden på dette, må det også pekes på at det ene ikke nødvendigvis er en forutsetning for det andre. Desentralisering av studietilbud er for lenge blitt vanlig, også i vår landsdel. Dette gjelder ikke bare kortvarige kurs, men også flerårige studier, slik som allmennlærerutdanning. I Nord-Norge har særlig Høgskolen i Nesna utmerket seg på dette området, og hatt en meget omfattende desentralisert studieaktivitet. Å sikre tilgang på desentraliserte/fleksible studietilbud i landsdelen vil også framover være en viktig oppgave for institusjonene her, uansett hvordan deres campus- og organisatoriske struktur vil være.

Tabell 3 gir en oversikt over antall søkere fordelt på lærestedsfylke; altså hvor studentene søkte seg til. Vi ser at antallet primærsøkere (altså de som har et lærested fra dette fylket som førstevalg) er drøyt 96 000, og av disse er det om lag ti prosent som har et lærested i Nord-Norge som sitt førstevalg. Det totale antall søknader (prioriteter) er imidlertid betydelig høyere.

⁵⁶ Se NOU 2004:2

⁵⁷ se Tor Selstad med .flere (2004): Regionenes tilstand; og Bondevik-regjeringens regionalmelding; NOU 2005:

Andelen som har et lærested i landsdelen som ett av sine valg (av 10 mulige) er noe lavere. Tabell 4 nedenfor viser hvor stor andel av søkerne fra det enkelte fylke som har et lærested i samme fylke eller et annet som en av sine prioriteter.

Tabell 3.

Antall søkere fordelt på lærestedsfylker

Tabellen viser antall søkere til de ulike fylkene. Der hvor lærestedet ligger i flere fylker, (eks. HiT) er tallet basert på lærestedets fellesadministrasjon.

Antall personer angir hvor mange søkere som har et lærested fra dette fylket som ett (av opp til 10) valg på søknadsskjema

Antall primær angir hvor mange søkere som har et lærested fra dette fylket som førstevalg på søknadsskjema

	Ant. disp.	Ant.	Ant.
Fylke	studieplasser	personer	primær
Østfold	1141	5382	1934
Akershus	1212	7009	1995
Oslo	9704	49564	31872
Hedmark	1263	5574	1815
Oppland	1731	8809	2324
Buskerud	815	4711	1447
Vestfold	1144	4028	1258
Telemark	1402	6405	2061
Vest-Agder	2772	11247	4169
Rogaland	2281	12782	5132
Hordaland	7061	33771	16609
Sogn og Fjordane	711	3719	833
Møre og Romsdal	2093	7866	2625
Sør-Trøndelag	4632	28606	14066
Nord-Trøndelag	1285	4342	1496
Nordland	2075	5454	2002
Troms	2526	11690	3863
Finnmark	793	1940	592
	-----	-----	-----
Sum	44641	212899	96093
-----	-----	-----	-----

Tabell 4:

Antall søkere fra hjemstedsfylke til lærestedsfylke

Til:	Nordland	Andel	Troms	Andel	Finmark	Andel	Nord-Norge	Andel
Fra								
Nordland	2392	20,8 %	1747	15,2 %	159	1,2 %	4298	37,5 %
Troms	483	6,8 %	2427	33,9 %	234	3,3 %	3144	44,0 %
Finmark	173	4,5 %	825	21,3 %	701	18,1 %	1699	43,9 %
Nord-Norge	3048	13,6 %	4999	4,9 %	1094	4,9 %	9142	40,6 %
Landet	5433	2,5 %	11 692	5,4 %	1971	0,9 %	19096	8,9 %

Til:	Sør-Trønd	Andel	Oslo	Andel	Landet
Fra					
Nordland	2147	18,7 %	1502	13,1 %	11 475
Troms	911	12,7 %	999	14,0 %	7 151
Finmark	502	13,0 %	484	11,5 %	3 873
Nord-Norge	3560	15,8 %	2985	13,3 %	22 499
Landet	28609	13,3 %	49593	23,0 %	214 917

Tabellen ovenfor viser antall og andel søkere med hensyn til hvor de kommer fra (hjemstedsfylke) og hvor de søker seg hen (lærestedsfylke). Det er viktig å være klar over at grunnlaget her er søknader og ikke primærsøkere. Det vil si at søkere kan ha flere prioriteter (opptil 10), og at når det i denne sammenhengen opereres med begrepet personer, vil dette si antall personer fra et fylke som har et lærested i eget eller et annet fylkes om en av sine prioriteter.⁵⁸ Når det for eksempel opereres med 2392 søkere fra Nordland til et lærested i Nordland, vil dette si at det er så mange personer fra Nordland som har et lærested i samme fylke som en av sine prioriteter. Totalt var det 11 475 søkere fra Nordland (eller snarere søknader) som hadde et lærested i eget eller et annet fylke blant sine prioriteter. Tabellen gir et bilde av det vi kan kalle en ”fylkesbasert dekningsgrad”, og kan leses som en indikator på hvor attraktive læresteder i et bestemt fylke bla ansett som av søkere hjemmehørende i dette eller andre fylker. Totalt er det altså ca 215 000 slike ”fylkesplasserte prioriteter” som utgjør statistikkgrunnlaget for SO.⁵⁹

Vi ser altså at det fra hele landet var i alt 19 096 søkere som hadde en institusjon i Nord-Norge som en av sine prioriteter, noe som utgjorde 8,9 prosent av søkerne. Dersom man tar utgangspunkt i at landsdelen har om lag ti prosent av landets befolkning, burde andelen ha vært en prosent større for at ”nord-sør forholdet” skulle balansere. Dette illustreres også av at det fra Nord-Norge totalt var 22 499 søkere.

I alt var det 5433 søkere som hadde en institusjon i Nordland som en av sine prioriteter, noe som utgjorde 2,5 prosent av alle søkerne i landet, og 13,6 prosent av søkerne fra Nord-Norge.

⁵⁸ En søker fra et fylke kan for eksempel ha tre læresteder i et fylke blant sine prioriteter. I forhold til det aktuelle fylket registreres da denne som en person.

⁵⁹ Tallene er basert på det såkalte ”99 %-opptaket”; altså hovedopptaket gjennom SO foretatt i juli for det aktuelle år. Det kan også være verd å bemerke at når vi har brukt betegnelsen ”fylkesplasserte prioriteter” så henspiller det på at i denne statistikken er prioriteterne sortert med fylke som referanseramme. For den aktuelle søker er det kanskje primært institusjon(er) som er referanseramme, og ikke hvilket fylke de ligger i.

11 692 søkere hadde søkt en institusjon i Troms, og 1971 en i Finnmark. Dette utgjør henholdsvis 5,4 og 0,9 prosent av landets søkere, og 22,2 og 4,9 prosent av landsdelens søkere. Troms "tiltrekker" seg altså over dobbelt så mange søkere i absolutte tall som det klart mer folkerike Nordland. Dette har selvfølgelig noe med både institusjonsstruktur, studietilbud og studiested å gjøre.

Av søkerne fra Nordland var det 20,8 prosent av søkerne som hadde en (eller flere) institusjon(er) i eget fylke som en av sine prioriteter 15,2 prosent hadde søkt en institusjon i Troms, og 1,2 prosent en institusjon i Finnmark. Av søkerne fra Troms hadde 33,9 prosent en institusjon i eget fylke som en av sine prioriteter, 6,8 prosent en institusjon i Nordland, og 3,3 prosent en institusjon i Finnmark. Når det gjelder søkerne fra Finnmark, hadde 18,1 prosent søkt en institusjon i eget fylke, 21,3 prosent en institusjon i Troms, og 4,5 prosent en institusjon i Nordland.

Om vi da ser på de nordnorske søkeres tilbøyelighet til å føre opp en institusjon i landsdelen som en av sine prioriteter, er dette tilfelle for 37,5 prosent av søkerne fra Nordland, 43,9 prosent fra Finnmark og 44 prosent fra Troms. Hvis vi igjen ser hele landsdelen under ett, kan en si at den "fanger opp" 40,6 prosent av søkerne fra Nord-Norge, eller at dette er den nordnorske "dekningsgraden". Dette viser altså at samlet sett er landsdelens "dekningsgrad" atskillig høyere enn om vi ser på det fylke for fylke. Så er dette selvfølgelig også et spørsmål om hva en velger eller ønsker å legge til grunn, og det kan – like selvfølgelig – argumenteres med at dersom en la hele landet til grunn, ville en fange opp de aller fleste av søkerne, men dog ikke alle, siden en rekke studenter velger å ta sin utdanning utenfor Norge..

Det kan nevnes at av søkerne fra Nordland hadde 18,7 prosent et lærested i Sør-Trøndelag som en av sine prioriteter, mens andelen for Troms var 12,7 og for Finnmark 13,0. Når det gjelder et studiested i Oslo, så hadde 13,1 av søkerne fra Nordland dette oppført, mot 14 prosent fra Troms og 12,5 prosent fra Finnmark. Vi ser altså at mens det er liten fylkesvis variasjon blant søkerne fra Nord-Norge i tilbøyeligheten til å søke en institusjon i Oslo, er det en større tilbøyelighet for søkere fra Nordland til å føre opp en institusjon i Sør-Trøndelag enn det er for søkere fra de to andre nordnorske fylkene.

I dette perspektivet kan det derfor være interessant å se på det nasjonale bildet; eller snarere det regionale bildet i Norge. Tabellen nedenfor gir en oversikt over andel søkere fra et fylke til et lærested i samme fylke (og igjen hele tiden: Andelen som har et lærested i det aktuelle fylke som en av sine prioriteter).

Tabell 5: Andel søkere fra fylke til lærested i samme fylke. (n= 214 917). Kilde: SO, bearbeidet av HOL).

Tabell 5

Andel søkere fra fylke til lærested i samme fylke. SO 2005. .

Kilde: SO

Fylke	Andel	Fylke	Andel	Fylke	Andel	Fylke	Andel
Østfold	22,4	Telemark	20,0	Sogn og Fjordane	13,9	Agder	34,9
Akershus	8,0	Aust-Agder	12,8	Møre og Romsdal	21,1	Vestviken	24,8
Oslo	51,0	Finnmark	18,1	Sør-Trøndelag	39,0	Innlandet	27,9
Hedmark	17,5	Vest-Agder	30,4	Nord-Trøndelag	18,0	Trøndelag	46,8
Oppland	17,9	Rogaland	29,7	Nordland	20,6	Nord-Norge	40,6
Buskerud	13,3	Hordaland	47,0	Troms	33,9		
Vestfold	16,6						

Vi ser her at det er store variasjoner i det vi har kalt den ”fylkesvise deknings- eller attraktivitetsgraden”. Lavest scorer Akershus med en andel på bare 8 prosent, mens Oslo ligger i andre enden av skalaen, med hele 51 prosent, fulgt av Hordaland med 47 prosent, Sør-Trøndelag med 39 prosent, Troms med 33,9, Vest-Agder med 30,4, Rogaland med 29,7, Østfold med 22,4, Møre og Romsdal med 21,1 og Nordland med 20,6 prosent. Som vi skal komme tilbake til, kan det være god grunn til å problematisere det å gjøre en fylkesvis sammenligning på denne måten. Det gjelder selvfølgelig også den nederste delen av tabellen, hvor deler av landet er slått sammen til regioner av et omfang som har vært aktualisert i den utdanningspolitiske debatten. Her ser vi at Nord-Norge som utdanningsregion, i den betydningen vi her har vært inne på, klarer seg meget godt med hensyn på evne til å tiltrekke seg søkere fra egen region, sammenlignet for eksempel med så vel Agder, Vest-Viken og Innlandet.

Hvor vil studentene primært studere?

Søkertalene vi har sett på ovenfor gir et visst bilde av hvor de studiesøkende kunne tenke seg å studere. Som kjent kan man oppgi opptil 10 rangerte preferanser med hensyn til hvor en søker opptak. Flere av lærestedene kan ligge i samme fylke (i den grad et fylke har mer enn en høyere utdanningsinstitusjon), og jevnt over er hovedtendensen at de som søker om opptak søker nært og kjent. Ved opptaket i 2005 kom det samlede antall slike preferanser godt over en halv million, mens antall søkere sortert etter fylker kom opp i drøye 210 000. Dette indikerer at hver person i gjennomsnitt søker et lærested i to og et halvt fylke, for å uttrykke seg på denne måten.

Et bedre mål på hvor de studiesøkende helst ønsker å studere får vi dersom vi kun ser på hvilket studiested de har satt opp som sitt førstevalg, og i hvilken grad dette et lærested i eget fylke eller et annet sted. Vi skal derfor gå videre ved å ta for oss de såkalte primærsøkere, og hvor de søker seg hen. Ved opptaket i 2005 var det totale antall primærsøkere drøye 96 000 ved det ordinære hovedopptaket, og passert 100 000 når suppleringsopptakene var ferdige.

Primærsøkere fra fylke og til lærestedsfylker.

Tabell 6.

Søkere fra fylker og primærsøkere til lærestedsfylker, 2005. Kilde: SO

Fra	Antall	Antall til	Andel
Nordland	4776	2002	41,9 %
Troms	3236	3863	119,4 %
Finmark	1594	592	37,1 %
Nord-Norge	9606	6457	67,2 %
Landet	96093	96093	
Sør-Trøndelag	6064	14066	232,0 %
Hordaland	10202	16609	162,8 %
Rogaland	8527	5132	60,2 %
Møre og Romsdal			48,9 %
Oslo	12571	31872	253,6 %
Oppland			68,2 %
Hedmark			52,6 %

I tabellen ovenfor ser vi på hvordan forholdet er mellom hvor mange studenter (primærøkere) det er som kommer fra et fylke, og hvor mange det er som søker seg til et lærested i dette fylket. På denne måten får en fram hvorvidt et fylke er en slags "nettoimportør eller -eksportør" av studenter. Statistikken tar utgangspunkt i antall primærøkere. Dette er en bedre indikator enn for eksempel det totale antall søknader, siden primærøkere er søkere som har et studiested i det aktuelle fylke som sitt førstevalg. Dette betyr imidlertid ikke dette at alle primærøkerne faktisk kommer til å studere ved det studiested de først og fremst ønsker. Dels er det ikke sikkert at de er kvalifisert; dels kan det være at de ikke kommer inn på grunn av at det ikke er tilstrekkelig mange studieplasser der de har søkt, og dels kan det være at de faller fra av andre grunner. Ved det samordnede opptaket i 2005 var antallet primærøkere om lag dobbelt så høyt som antall studenter som faktisk møtte til studier. Om lag 37 800 av søkerne (drøyt 36 prosent) er såkalte gjensøkere; altså slike som søkte om opptak i 2004, men som enten ikke var kvalifisert, fikk plass eller tok plassen. Av disse som søkte både i 2004 og 2005 møtte ca. 13 300 til studiestart i 2005.⁶⁰

Det kan reises berettiget spørsmål ved hvor relevant det er å sammenligne mellom fylker i disse henseende, av grunner som dels er politisk-administrative, og dels historisk-institusjonelle. Siden høyere utdanning er et statlig og ikke et fylkeskommunalt ansvar, har fylkeskommunene en begrenset rolle i forhold til de høyere utdanningsinstitusjonene. Utdanningsdirektørene ved fylkesmannsembetene har heller ikke noe tilsyns- eller annet ansvar i forhold til disse institusjonene. Den kanskje viktigste politisk-administrative referansen til fylkesnivået knytter seg til fylkeskommunens (forsterkede) rolle som regional utviklingsaktør, og behovet for samspill og samarbeid med de høyere utdanningsinstitusjonene i forhold til denne oppgaven.

For det andre har fylkesgrenser bare i en viss utstrekning vært referanseramme ved etableringen av høyere utdanningsinstitusjoner. Universitetene er i utgangspunktet institusjoner med et nasjonalt ansvar, men også et regionalt. Det gjelder i sær det yngste av breddeuniversitetene, Universitetet i Tromsø, men her er det den nordlige landsdel, og ikke et fylke som har vært primærområde. De statlige høyskolene har en ulik institusjonell forhistorie, og de aller fleste er etter reformen på 90-tallet et resultat av sammenslåinger. Dette har dreid seg om sammenslåinger dels innen samme by eller nærområde, men også innen samme fylke. Det er nok likevel riktig å si at etableringen av de såkalte distriktshøyskolene i en viss utstrekning hadde sin bakgrunn i en oppfatning om at slike skulle finnes i hvert av landets fylker. I dag er det noen fylker hvor det finnes mer enn en statlig høyskole, slik som i Oppland (to), Hordaland (to), Møre og Romsdal (tre), Nordland (tre), Troms (to) og Finnmark (to). I tillegg til dette kommer at en del mer spesialiserte høyere utdanningsinstitusjoner, og også vitenskapelige høyskoler, av historiske grunner gjerne finnes i de store sør-norske byene. Med unntak av Samisk høyskole finnes det ingen slike (funksjonelt) spesialiserte høyere utdanningsinstitusjoner i Nord-Norge.

Blant annet med bakgrunn i ny lovgivning, men kanskje vel så mye i nye forventninger fra de institusjonelle omgivelser, som vi har vært inne på, stilles de høyere utdanningsinstitusjonene i større grad enn tidligere overfor krav om å skulle møte og håndtere både det vi kan kalle en funksjonell, sektorspesifikk logikk, og en territoriell logikk. Litt slagordmessig kunne en si at "kunnskapssamfunnet kjenner ikke fylkesgrenser", og for den saks skyld ei heller nasjonale grenser. Forskning og kunnskapstilegnelse drives i utgangspunktet fram innenfor en

⁶⁰ SO: Sluttstatistikk 2005.

referanseramme hvor faglige og gjerne disiplinspesifikke normer ligger til grunn. En viktig institusjonsoppgave, ikke minst for ledere innen academia, er å sørge for rammebetingelser som gjør slik aktivitet mulig, noe som blant annet kan innebære avskjerming og å gi rom for forskning. På et vis skal det sørges for "en armlengdes avstand" til det omliggende samfunn, og de mer umiddelbare nyttekrav.

På den andre siden er det verken mulig eller ønskelig at institusjonene og deres ansatte skal leve sitt liv avsondret fra det samfunn de er en del av. Igjen uttrykt litt slagordmessig, så går det ingen veg tilbake til elfenbenstårnet, i den grad denne metaforen noen gang har vært dekkende som beskrivelse av akademisk virksomhet. Etter vårt skjønn er det en realitet at både myndigheter, næringsliv og andre i større grad enn tidligere forventer at kunnskapsinstitusjonene skal være "på banen", ta medansvar, og bidra på en aktiv måte til å utvikle det lokalsamfunn og den region de er en del av. Vi tror derfor det er godt grunnlag for en påstand om at utfordringen om og kravene til å kunne håndtere disse tidvis konflikterende normene er blitt større. For institusjonene vil det derfor være en vesentlig oppgave å finne ut hvordan man best kan organisere seg for å kunne håndtere begge typer normer samtidig. I noen grad dreier det seg også om en utfordring som hver enkelt forsker må takle, for eksempel i avveiningen mellom å drive grunnforskning og mer anvendt forskning. På institusjons- og systemnivå vil en utvikling henimot et mer unitært system for høyere utdanning aktualisere denne utfordringen, både for universitet og høyskoler.

Av tabell 5 framgår det at av 96093 primærøkere kom 9606 fra Nord-Norge, mens det var 6457 som hadde et lærested i landsdelen som sin førsteprioritet, noe som utgjør en andel på 67,2 prosent.⁶¹ Det vil med andre ord si at landsdelen slik sett var en nettoeksportør av primærøknader. Splitter vi opp søkerne på fylker, ser vi at det er en betydelig forskjell innad i landsdelen. I alt 4776 av primærøkerne kom fra Nordland, 3236 fra Troms, og 1594 fra Finnmark. På den andre siden hadde 2002 søkere et lærested i Nordland som sitt førstevalg, 3863 et lærested i Troms, og 592 en institusjon i Finnmark.⁶² Dette vil med andre ord si at i forhold til antall førsteprioritetssøkere med hjemsted i Nordland, utgjorde søkere til Nordland 41,9 prosent; søkere til Troms utgjorde 119,4 prosent i forhold til antall med hjemsted i Troms, og søkere til Finnmark utgjorde 37,1 prosent sammenlignet med antall hjemmehørende i dette fylket. I landsdelen er altså Troms det eneste fylket som er nettoimportør av primærøknader, om en kan uttrykke seg slik. Dette har selvfølgelig sammenheng med søkningen til Universitetet i Tromsø, som igjen må sees i forhold til det brede spekter av fagtilbud som her finnes.

For sammenligningens skyld er det tatt med data med utgangspunkt i en del andre fylker, og vi ser at det nasjonalt er stor variasjon. De store "vinnerne i kampen om primærøknader" er, kanskje ikke overraskende, Oslo og Sør-Trøndelag, hvor andelen primærøkere til institusjoner i disse fylkene utgjør henholdsvis 253,6 og 232 prosent i forhold til antall søkere som er hjemmehørende i disse fylkene. Det vil med andre ord si at det til institusjoner i Oslo samlet er to og en halv gang så mange som har en av disse som sin førsteprioritet som det er primærøkere som har hjemmeadresse i Oslo. Andelen er bare litt lavere når det gjelder Sør-

⁶¹ Vi har tidligere pekt på at det totalt i 2005 var vel 101 000 søkere, og av disse kom 9 943 fra Nord-Norge. En vil se at i sær totaltallet som ligger til grunn for tabell 6 er noe lavere. Dette skyldes at beregningsgrunnlaget ikke er helt det samme. Tabellene for sammenligninger mellom hjemsted og lærested er basert på statistikken for hovedopptaket i 2005 (mai), mens totaltallet er basert på Sluttstatistikk for 2005. Dette skulle likevel ikke ha noen særlig betydning for hovedtrekkene i det bildet som her kommer fram. Merk også at det som her er anført, ikke betyr at to tredjedeler av primærøkere til Nord-Norge også hadde sitt hjemsted her. Dette kommer vi tilbake til nedenfor.

⁶² Merk at dette ikke er andel av de som hadde et av disse fylkene som sitt hjemsted.

Trøndelag, som i praksis vil si Trondheim. Den tredje største nettoimportør av primærskoler er Hordaland. For Møre og Romsdal, som i likhet med Nordland har tre høyskoler, ligger andelen på 48,9 for Hedmark på 52,6, og for Oppland på 68,2 prosent.

Som vi har vært inne på, har denne til dels betydelige variasjonen både strukturelle og historiske årsaker, knyttet til både eksistens og framvekst av læresteder, og til etablering av ulike studietilbud ved disse lærestedene. Vi har også problematisert relevansen av å gjøre slike sammenligninger med utgangspunkt i fylkesnivået. For vårt formål her ligger det mest interessante i å observere forskjellene som oppstår avhengig av om en legger et fylkes- eller et landsdelsperspektiv til grunn.

Vi skal så se litt nærmere på i hvilken grad de studiesøkende har en institusjon i eget fylke som sitt primærvalg når det gjelder studiested. Tabellen nedenfor viser andelen primærskolere med nordnorsk hjemstedsfylke i forhold til hvor de primært ønsket å studere.

Primærskolere hjemstedsfylke – studiefylke

Tabell 7

Primærskolere 2005. Hjemstedsfylke - studiefylke. Kilde: SO

Studiefylke:	Nordland	Troms	Finnmark	Nord-Norge	Nord-Trønde	Sør-Trønde	Trøndelag	Oslo
Hjemfylke								
Nordland	32,2 %	15,5 %	0,3 %	48,0 %	2,4 %	2,4 %	26,4 %	13,2 %
Troms	3,8 %	56,4 %	1,6 %	61,8 %			11,2 %	13,7 %
Finnmark	4,0 %	29,4 %	26,0 %	59,4 %			12,3 %	12,7 %
Nord-Norge n=9639				54,5 %			19,2 %	13,3 %
Nord-Trøndelag					25,4 %	46,2 %	71,6 %	
Sør-Trøndelag					3,9 %	68,2 %	72,1 %	
Trøndelag							71,9 %	
Oslo								81,5 %

Ved opptaket i 2005 var det som nevnt i overkant av 9 600 primærskolere som hadde hjemstedsadresse i Nord-Norge.⁶³ Av disse hadde 48 prosent av studentene i Nordland et studiested i landsdelen som primærvalg, mens 32,2 prosent hadde en institusjon i eget fylke som førsteprioritet. For Troms var det en klart høyere andel både som hadde et studiested i landsdelen og i eget fylke som førstevalg. Her var andelen henholdsvis 61,9 og 56,4 prosent. For Finnmarks vedkommende hadde 59,4 prosent en institusjon i landsdelen som sitt førstevalg, mens 26 prosent hadde satt et studium ved Høgskolen i Finnmark som sin førsteprioritet. Samlet sett var det altså om lag 55 prosent av primærskolerne fra Nord-Norge som søkte seg til en institusjon i landsdelen som sitt førstevalg.

⁶³ Hjemstedsadresse (SO tar utgangspunkt i kommunenummer) må regnes som en rimelig pålitelig indikator på hvor studentene "kommer fra", i sær når det er snakk om SO-søkere, hvor en dominerende andel er førstegangssøkende. Når det gjelder registrerte studenter, og ikke minst utenlandske studenter, kan hjemstedskommune eller fylke i større grad være problematisk å bruke, siden en del studenter tar overflytting til studiestedskommunen nokså raskt, og andre ikke. Utenlandske studenter registreres som slike så lenge de har utenlandsk statsborgerskap, men kan likevel ha norsk hjemstedsadresse.

Ser vi på de nordnorske studiesøkende som primært vil til et studiested utenfor landsdelen, ser vi at det samlet er litt i underkant av 20 prosent som har et studiested i Trøndelag som sitt førstevalg. Her skiller Nordland seg ut fra de øvrige to fylkene i landsdelen, ved at hele 26,4 prosent av de studiesøkende har et studiested i Trøndelag som sitt førsteønske, mens andelen i Troms er 11,2 og i Finnmark 12,3. Det er derimot ingen stor variasjon med hensyn til hvorvidt de har et studiested i Oslo som sin førsteprioritet. Her er det samlet drøye 13 prosent som har et slikt førstevalg. Alle søkere får selvsagt ikke oppfylt sitt førsteønske, og det er også slik at et betydelig antall studenter ombestemmer seg i perioden mellom søknadstidspunkt og studiestart. Disse tallene gir likevel god grunn til å anta at det foregår en betydelig studentlekkasje, om vi kan uttrykke oss slik, fra Nordland til Trøndelag.

Det gjør det også fra Nord-Trøndelag til Sør-Trøndelag, og det er nesten dobbelt så mange fra det nordligste trønderfylket som vil studere i Sør-Trøndelag enn i eget fylke. Derimot ønsker to tredjedeler av de studiesøkende fra Sør-Trøndelag primært å studere i eget fylke, slik at dette gjør at om lag 72 prosent av studentene fra Trøndelag har et studiested i egen landsdel som sin førsteprioritet. Enda mer lokal orientering finner vi imidlertid hos de studiesøkende fra Oslo. Her har 81,5 prosent av de studiesøkende en institusjon i egen by som sitt førstevalg.

La oss bare med det samme også peke på at det ikke uten videre ligger noen normativ vurdering til grunn for våre påpekninger her. Det er neppe ønskelig – for å si det svakt – at alle som kommer fra et fylke primært skal ønske seg til et studiested i eget fylke. Dette kan også være tilfelle selv om det aktuelle studiet faktisk også skulle finnes i eget fylke. I et nasjonalt (og et nordnorsk) perspektiv kan det snarere sees som betenkelig og problematisk at så få studiesøkende fra Oslo-området ønsker å søke seg til andre deler av landet for å studere.

Hvilke institusjoner søker de nordnorske studentene seg til?

Vi skal så gå over til å se på hvordan bildet ser ut om vi tar utgangspunkt i institusjoner og ikke fylker. Vi skal fortsatt bare ta for oss det siste opptaket (altså 2005), men senere komme tilbake til utviklingen når det gjelder primærsøkere til de ulike institusjonene over tid. Vi skal også se på hvilken retning ”søkerstrømmene” som går ut av landsdelen tar.

Tabellen nedenfor viser hvordan primærsøkerne fra landsdelen fordelte seg på de nordnorske institusjonene ved opptaket i 2005, og på en del utvalgte institusjoner andre steder i landet.

Tabell 8 : Primærøkere fra hjemfylke til studiested 2005. Kilde: SO.
Primærøkere fra hjemfylke til studiested. 2005. Kilde:SO

Institusjon	Nordland		Troms		Finnmark	
	antall	andel	antall	andel	antall	andel
HiFm	12	0,3 %	52	1,6 %	416	26,0 %
UiTø	385	8,0 %	784	24,2 %	260	16,2 %
HiTø	250	5,2 %	742	22,9 %	185	11,5 %
HiH	110	2,3 %	302	9,3 %	27	1,7 %
HiN	151	3,2 %	41	1,3 %	26	1,6 %
HiBo	1214	25,3 %	80	2,5 %	36	2,3 %
HiNe	177	3,7 %	3	0,1 %	2	0,1 %
Akkum	2299	48,0 %	2004	61,9 %	952	59,4 %
n=	4791		3245		1603	
HINT	116	2,4 %	33	1,0 %	16	1,0 %
HIST/DMMH	465	9,7 %	119	3,7 %	84	5,2 %
NTNU	683	14,3 %	253	7,8 %	118	7,4 %
Akk		26,4 %		12,5 %		13,6 %
		74,4 %		74,4 %		73,0 %
UiO	332	6,9 %	216	6,7 %	101	6,3 %
HiO	168	3,5 %	142	4,4 %	60	3,7 %
Akk		84,8 %		85,5 %		83,0 %
UiB	149	3,1 %	84	2,6 %	34	2,1 %

Av tabellen ser vi at Høgskolen i Nesna var primærønske som studiested for knapt 4 prosent av søkerne som var hjemmehørende i Nordland, og bare for 0,1 prosent for de fra Troms og Finnmark. Høgskolen i Bodø var førstevalg for 25,3 prosent av søkerne fra Nordland, og for 80 søkere fra Troms, noe som utgjorde 2,5 prosent. Fra Finnmark hadde 2,3 prosent Høgskolen i Bodø som sitt førstevalg. Høgskolen i Narvik var foretrukket som førstevalg av 3,2 prosent av søkerne fra Nordland; 1,3 prosent av søkerne fra Troms, og 1,6 prosent av de fra Finnmark.

Høgskolen i Harstad var førstevalg for 9,3 prosent av søkerne fra Troms (302 søkere), 2,3 prosent av søkerne fra Nordland, og 1,7 prosent av søkerne fra Finnmark. Når det gjelder institusjonene i Tromsø, ser vi at antall primærøkere fra eget fylke fordelte seg nokså likt mellom Universitetet og Høgskolen, med henholdsvis 24,2 og 22,9 prosent. For Høgskolens vedkommende søkte 5,2 prosent av primærøkerne fra Nordland seg hit, og hele 11,5 prosent av primærøkerne fra Finnmark. Av primærøkerne fra Nordland søkte 8 prosent seg til Universitetet i Tromsø, og tilsvarende for Finnmark var hele 16,2 prosent. Høgskolen i Finnmark var foretrukket blant 26 prosent av primærøkerne fra fylket, mens 1,6 prosent av primærøkerne fra Troms og bare 0,3 prosent fra Nordland hadde HiFm som førstevalg.

Vi ser altså at alle institusjonene får klart flest primærøkere fra eget fylke. En betydelig høyere andel av primærøkerne fra Troms og også fra Finnmark har en institusjon i landsdelen som sitt valg enn tilfelle er for søkere fra Nordland. Dette indikerer at "lekkasjen"

av primærstøkerne ut av landsdelen i større grad kommer fra Nordland enn fra Troms og Finnmark.⁶⁴ Ser vi på forholdet mellom Bodø og Tromsø, ser vi altså at Høgskolen i Bodø ble foretrukket av 2,5 prosent av primærstøkerne fra Troms og 2,3 prosent av de fra Finnmark. Andelen primærstøkerne fra Nordland som hadde UiTø som førstevalg var vel tre ganger større, og samlet var det 13,2 prosent (635 personer) av primærstøkerne fra Nordland som hadde en av de to institusjonene i Tromsø som sitt førstevalg.

Tabellen bekrefter en antakelse vi tidligere har nevnt om at Nordland "lekker" sørover, og ikke minst til Trøndelag. Vi ser at dersom vi inkluderer primærstøkerne som har orientert seg mot en av de to høyskolene i Trøndelag eller Norges Teknisk Naturvitenskapelige Universitet (NTNU), fanger vi opp atskillig flere av de som har hjemsted i Nord-Norge. Det er nærmest bemerkelsesverdig at vi da ender opp med nærmest den samme andel av alle de tre nordnorske fylkenes primærstøkerne, nemlig om lag tre fjerdedeler. Slik sett kan det jo være fristende å antyde at dersom det var et mål å oppnå at om lag tre fjerdedeler av søkerne fra et område søkte seg til en institusjon innen eget område, burde man se det nordenfjeldske som en utdanningsregion, og ikke bare Nord-Norge!⁶⁵

Vi ser altså at andelen av primærstøkerne fra Nordland som søker seg til en institusjon i Trøndelag er på hele 26,4 prosent, og altså temmelig nøyaktig dobbelt så stor som andelen fra Troms og fra Finnmark. Det går også fram at det knapt er Høgskolen i Nord-Trøndelag (HINT) som er årsak til dette, men at det institusjonene i Trondheim som trekker. Av søkerne fra Nordland har 9,7 prosent Høgskolen i Sør-Trøndelag som førstevalg, og 14,3 prosent NTNU. Dette utgjør hele 683 personer. Tilsvarene er HIST førstevalg hos 3,7 prosent av søkerne fra Troms og 5,2 av de fra Finnmark, mens NTNU er førstevalg for 7,8 prosent av søkerne fra Troms og 7,4 av de fra Finnmark. Totalt sett betyr altså dette at det er flere av primærstøkerne fra Nordland som har en institusjon i Trøndelag som førstevalg enn som har Høgskolen i Bodø som førstevalg. Tar vi med de to andre høyskolene i fylket, er det imidlertid om lag åtte prosent flere som har en institusjon i Nordland som førsteprioritet.

Dette betyr også at nokså nær nøyaktig en fjerdedel av søkerne fra Nord-Norge har en institusjon sør for Dovre som sitt førstevalg. Vi ser også at når en først må dra såpass langt av gårde, synes avstand å bety lite. Andelen av primærstøkerne til Oslo er bemerkelseverdig lik uansett hvilket fylke i Nord-Norge en snakker om. Her kan en selvfølgelig tenke seg at det er institusjonstype som er avgjørende, og ikke relativ avstand. En del studietilbud finnes bare i Oslo, og vil tiltrekke seg søkere fra hele landet. Dette argumentet svekkes imidlertid av at vi har tatt med kun Universitetet og Høgskolen i Oslo. Det dreier seg altså om samme type institusjoner, selv om det nok også må sies at studietilbudet ved disse samlet kan være noe bredere og ikke fullt ut sammenlignbart med det som finnes i nord (og i det nordenfjeldske). Andelen som har Universitetet i Bergen som førstevalg er nokså lik for de nordnorske fylkene.

⁶⁴ For ordens skyld understrekes her igjen at det i hvert fall ikke uten videre ligger normative vurderinger til grunn for et slikt utsagn. Det er ikke denne utreders syn at det bør være et mål å nærme seg en situasjon hvor opp mot samtlige primærstøkerne fra landsdelen har en institusjon herfra som førstevalg.

⁶⁵ Kanskje er NTNU allerede i ferd med å gjøre dette. Under overskriften "NTNU vil satse i nord" skriver Finnmark Dagblad 6.12.05 på lederplass at "Nå har NTNU sammen med lokale krefter i Hammerfest, med Hammerfest kommune, Næringsshagen og ProBarents i spissen jobbet fram planer som kan gi både utdanning og forskning på toppnivå i Hammerfest. Det er en både frisk, og nødvendig satsing ... At landets to tyngste teknologibastioner (NTNU og SINTEF;HOL) nå velger å gå aktivt inn i teknologiutvikling i nord er prisverdig. De vil gjerne gjøre dette i samarbeid med etablerte institusjoner som Universitetet i Tromsø og høyskolene i Finnmark og Narvik. Også det er meget positivt, og det er å håpe at også disse kan se satsingen i Hammerfest som en unik mulighet, og ikke som en rival."

I et nordnorsk perspektiv er det interessant å konstatere at det er Trondheim snarere enn Oslo som er landsdelens ”eksternt” foretrukne studieby, og NTNU snarere enn Universitetet i Oslo som er det foretrukne studiested. Dette er vel og merke basert på søkningen til bare to av institusjonene i Oslo, men dette rokker likevel neppe særlig ved bildet. Det er 1,7 ganger så mange primærøkere fra Nord-Norge til en av de to institusjonene i Trondheim som det er til de to i Oslo, og NTNU alene har flere primærøkere fra den nordlige landsdel enn de to i Oslo har til sammen. Når vi senere skal se hvor ytterst liten andel det er av studentene fra Oslo som studerer andre steder enn i hovedstaden, kan det være grunn til å reise spørsmål ved om vi er i ferd med å få en uheldig sterk geografisk segmentering av studentstrømmene her i landet.

Er det først og fremst ungdom fra Helgeland som søker seg sørover?

Vi har sett at en nokså stor andel av primærøkerne fra Nordland søker seg ut av fylket og lengre sør, og da ikke minst til Trondheim. I den sammenhengen er det nærliggende å spørre hvorvidt det går et slags skille ved Saltfjellet, på den måten at studiesøkende fra Helgeland i stor grad velger å se hen til den trønderske hovedstaden som sitt studiested.

Kommunikasjonsmessig er ikke minst jernbanen et moment som kan tilsi at økere og studenter herfra velger Trondheim like gjerne som Bodø, og i hvert fall snarere enn Tromsø. Statistikken som publiseres av Samordna Opptak er ikke brutt ned på kommune- eller regionnivå, men med velvillig bistand fra SO og Niels Sørli ved UiO har vi fått en spesialkjøring som viser hvilke institusjoner primærøkerne fra samtlige av kommunene på Helgeland hadde som førstevalg ved opptaket i 2005.⁶⁶ Av tabellen nedenfor fremgår det hvordan primærøkere fordelte seg på et antall utvalgte høyere utdanningsinstitusjoner.

Totalt hadde 1686 av primærøkerne ved opptaket i 2005 hjemstedsadresse på Helgeland, og av disse igjen var det 810 som faktisk møtte til studier. I alt var det om lag 4790 primærøkere fra hele Nordland, slik at om lag en tredjedel av disse kom fra Helgeland. Det samsvarer temmelig godt med denne regionens andel av det totale innbyggertall i fylket.

⁶⁶ Selv om Meløy tradisjonelt har vært regent som en del av Helgeland, har vegutbygging gitt kommunen fergefri forbindelse til Salten og Bodø, så vi har derfor ikke tatt med økere fra Meløy i denne oversikten.

Tabell 9: Primærøkere fra kommune på Helgeland til studiested. 2005. Kilde: SO.

Primærøkere fra kommune på Helgeland til lærested. 2005. Kilde: SO

Kommune	HiNe	HiBo	UiTø	HINT	HIST	NTNU	UiO
Bindal		2	1	11	10	1	1
Sømna		3		4	12	13	1
Brønnøy	4	19	2	11	25	40	10
Vega	1	2	1	1	1	3	
Vevelstad		1			3	3	1
Herøy	2	2	4		3	8	2
Alstahaug	16	28	7	6	32	34	10
Leirfjord	6	8	1	2	7	12	1
Vefsn	26	62	23	14	58	42	19
Grane		3	4	5	6	6	3
Hattfjelldal	4	1		5	4	2	2
Dønna	1	5	1	2	3	5	1
Nesna	6	3	1	4	5	6	2
Hemnes	10	27		3	9	21	2
Rana	67	153	37	7	66	98	32
Lurøy	2	7	1	2	2	3	2
Træna						1	
Rødøy	4	6				5	3
Sum	149	332	83	77	246	303	92
Andel	8,8 %	19,7 %	4,9 %	4,6 %	14,6 %	18,0 %	5,5 %

Av tabellen fremgår det at Høgskolen i Bodø var førstevalget for den største andelen av primærøkerne, og 19,7 prosent hadde ført opp denne institusjonen, tett fulgt av NTNU med 18 prosent, og videre Høgskolen i Sør-Trøndelag med 14,6 prosent. Regionens egen institusjon, Høgskolen i Nesna, var førstevalget til 149 av primærøkerne, noe som utgjør 8,8 prosent. Dette kan i utgangspunktet se ut som en forholdsvis liten andel, noe som trolig i hovedsak henger sammen med det forholdsvis avgrensede spekter av studietilbud ved HiNe. På den andre siden ser en også at denne institusjonen i svært stor grad rekrutterer fra Helgeland, i det søkerne herfra utgjør nærmere fem sjettedeler av primærøkerne fra landsdelen til HiNe ved opptaket i 2005.⁶⁷ Universitetet i Oslo var førstevalg for 5,5 prosent av primærøkerne fra Helgeland, fulgt av Universitetet i Tromsø med 4,9 prosent og Høgskolen i Nord-Trøndelag med 4,6 prosent.

Ved tolkningen av denne tabellen er det viktig å være klar over at Høgskolen i Bodø har en avdeling i Mo i Rana, og her gis flerårig studietilbud både i sykepleie og i økonomisk-administrative fag. I alt kom 153 av primærøkerne fra Helgeland til Høgskolen i Bodø fra Rana kommune, men det er grunn til å gå ut fra at en nokså stor andel av disse ville ha Mo som studiested og ikke Bodø. En tredjedel av primærøkerne som hadde NTNU som førsteprioritet kom fra Rana (98 personer), mens 42 kom fra Vefsn, 40 fra Brønnøy, og 34 fra Alstahaug. Av de 83 primærøkerne til Universitetet i Tromsø kom 37 fra Rana, 23 fra Vefsn, 7 fra Alstahaug og bare to fra Brønnøy.

⁶⁷ Totalt kommer om lag tre fjerdedeler av studentene ved Høgskolen i Nesna fra Helgeland.

Vi så av tabell 8 at drøye 25 prosent av primær søkerne fra Nordland hadde Høgskolen i Bodø som sitt førstevalg, og 32 prosent en av de tre høgskolene i fylket. Tabellen ovenfor bekrefter i noen grad at studiesøkende fra Helgeland i større grad enn fra andre deler av fylket søker sørover til et studiested. Vi så at blant førsteprioritetssøkerne herfra var det knappe 20 prosent som hadde Høgskolen i Bodø som førstevalg, mot vel 25 prosent for fylket som helhet. Tar vi med Høgskolen i Nesna og HiBo, ser vi at vel 28 prosent av primær søkerne fra Helgeland har en av disse to institusjonene som sitt foretrukne studiested. Akkumulert søker om lag 42 prosent av primær søkerne fra Helgeland seg til en av institusjonene NTNU, HIST, HINT eller UiO.

Hvor studerer søkerne fra Helgeland?

Førstevalget til primær søkerne er en god indikator på hvor de potensielle studentene ønsker seg hen, men gir ikke nødvendigvis et like pålitelig bilde av hvor de faktisk havner som studenter. Her spiller flere forhold inn, slik som søkning og kapasitet ved studiestedene og de enkelte studier, og at søkerne ender sin prioritering, for eksempel knyttet til hvor ens venner kommer inn og bestemmer seg for å studere. Som vi har vært inne på, er det også en god del som faller fra selv om de har søkt, og kanskje tar et slags sabbatsår før de søker på nytt.

Om vi ser i første omgang på de studiesøkende fra Helgeland og hvor de havnet som studenter, endrer bildet seg noe i forhold til hvor primær søker-strømmene gikk. Målt etter hvor studentene fra opptaket i 2005 møtte, er det NTNU som fremstår som den største institusjonen for studentene fra Helgeland. Av i alt 810 som er registrert som møtt, dro 186 til studier ved NTNU, noe som utgjør 23 prosent. Høgskolen i Bodø ble valgt av 21 prosent, mens Høgskolen i Nesna nå er rykket opp på tredje plass med 11,2 prosent av de fremmøtte. Deretter følger Høgskolen i Sør-Trøndelag med 10 prosent, Universitetet i Tromsø med 6,4 prosent, Høgskolen i Nord-Trøndelag med 5,9 prosent, og Universitetet i Oslo med 4,1 prosent.

Tabell 10 viser antall og andeler møtte studenter fra Helgeland fordelt på en del institusjoner.

Tabell 10.

Studenter møtt fra kommune på Helgeland til lærested. 2005. Kilde: SO

Lærested:	HiNe	HiBo	UiTø	HINT	HIST	NTNU	UiO	Øvr N-Norg	Sum N-Norg	Trøndelag
Kommune										
Bindal		1	1	8	4	2				
Sømna				1	5	3	2			
Brønnøy	3	6		6	7	23	3			
Vega			2			1				
Vevelstad		1			2	2				
Herøy	2	2	1		2	5	1			
Alstahaug	8	16	4	5	10	25	3			
Leirfjord	4	3	1	3	4	6	1			
Vefsn	14	36	14	7	22	31	4			
Grane		2	2	2	2	5				
Hattfjelldal	4			2	1	1				
Dønna	2	4		2		2				
Nesna	4	2	1	3	2	5				
Hemnes	7	14	1	2	2	12	1			
Rana	39	74	23	5	18	54	16			
Lurøy	2	4	1	1		3				
Træna						1				
Rødøy	2	5	1	1		5	1			
Sum	91	170	52	48	81	186	33	34		
Andel	11,2	21	6,4	5,9	10	23	4,1	4,2	42,8	48,9
n=810										

Samlet betyr dette at under halvparten (nærmere bestemt 42,8 prosent) av studentene fra Helgeland ved det samordnede opptaket i 2005 ble rekruttert til studier i Nord-Norge, mens noen færre (38,9 prosent) ble rekruttert til studier i Trøndelag.

Utviklingen i søkning til de nordnorske institusjonene over tid

Vi har tidligere vært inne på hvordan studenttallsutviklingen i Norge har vært gjennom de siste par tiårene. Mens begynnelsen av nittiårene representerte en til dels voldsom vekst i søker- og studenttall, avtok denne utover mot tusenårsskiftet, for så å øke igjen, om enn noe mer moderat fram mot i dag. Tabell 11 viser utviklingen over tid med hensyn på antall primærøkere til de nordnorske institusjonene.⁶⁸ Tabellen viser søkere og prosentvis endring for femårsperioden 1996 til og med 2000, og årlige søkertall fremover til og med 2005, samt den prosentvise endringen for disse årene

⁶⁸ Siden såkalt sluttstatistikk også for 2005 er tilgjengelig ved utgangen av året, er det bare benyttet tall fra denne SO-publikasjonen.

Tabell 11: Utviklingen i antall primærøkere til de nordnorske institusjonene 1996-2005.
Kilde: SO.

Tabell 11

Primærøkere til de nordnorske lærestedene 1996 - 2005, og prosentvis endring 1996 - 2000 og 2001-2005. Kilde:SO.

Primærøkere										
	1996	2000	%-vis endr	2001	2002	2003	2004	2005	2001-2005	%-vis endring
HiFm	1049	618	-41	862	904	645	754	566	-296	-34,3
SA/SH	0	20		22	23	20	21	4	-18	-81,8
UiTø	1804	1379	-24	1350	1590	1507	1974	2024	674	49,9
HiTø	1638	1209	-26	1381	1323	1236	1439	1315	-66	-4,8
HiH	942	531	-44	533	434	506	481	489	-44	-8,3
HiN	236	242	3	252	229	206	214	255	3	1,2
HiBo	1993	1536	-23	1466	1408	1087	1468	1529	63	4,3
HiNe	326	206	-37	197	228	210	230	217	20	10,2
Nord-Norge	7988	5741	-28,1	6063	6139	5417	6581	6399	336	5,5

Kilde: SO

Sluttstatistikk

Som vi ser av tabellen, sank det samlede antall primærøkere til institusjoner i Nord-Norge fra 7988 i 1996 til 5741 i 2000, noe som betyr en nedgang på 28,1 prosent. Med unntak av Høgskolen i Narvik opplevde samtlige av institusjonene til dels betydelig tilbakegang i antall søkere. Størst var denne for Høgskolen i Harstad med 44 prosent, fulgt av Høgskolene i Finnmark og Nesna med henholdsvis 41 og 37 prosent. Høgskolen i Bodø og Universitetet i Tromsø gikk minst tilbake, men henholdsvis 23 og 24 prosent, mens Høgskolen i Tromsø hadde en tilbakegang på 26 prosent.

Vi ser at det kan være snakk om til dels betydelig variasjon for den enkelte institusjon fra et år til et annet. Dette kan ikke uten videre tas som et uttrykk for tilsvarende varierende interesse for den enkelte institusjon. Dels vil variasjonen kunne ha sammenheng med at ikke alle studietilbud gjentas eller utlyses hvert år, men kan være ute for kortere eller lengre tid. Det er også viktig å være klar over at våre tall utelukkende refererer seg til det samordnede opptaket. Ikke alle studietilbud ved en institusjon lyses ut her, men gjennomføres som såkalte lokale opptak. For enkelte av institusjonene kan dette lokale opptaket i enkelte år ha utgjort bortimot like mange studenter som opptaket gjennom SO. Tendensen har nok likevel vært at institusjonene søker å utlyse så mange som mulig av sine grunnstudier gjennom det samordede opptaket.⁶⁹

Det er også slik at både endringer i utdanningspolitikken og nasjonale trender kan gi ulike utslag for de enkelte institusjonene. Vi skal ikke her gå inn på slike forhold i noen særlig grad. Ett eksempel kan være opptaket i 2005, hvor det ble innført nye opptakskrav (karakterkrav) både til allmennlærerutdanningen og til informatikkstudiet. Noen institusjoner har begge disse studietilbudene, og svært mange opplevde at dette gav seg utslag i at en rekke søkere falt bort

⁶⁹ Fristen for å komme med i det samordnede opptaket for eksempelvis studieåret 2005/2006 er 15. november 2004, slik at dette krever en forholdsvis lang planleggingshorisont for de studier som skal utlyses på denne måten.

som følge av de nye kravene. Ikke minst institusjoner utenfor de store byene opplevde at antallet kvalifiserte søkere til allmennlærerutdanning kunne bli opp mot halvert.

Tabellen viser at det også i løpet av femårsperioden fra 2001 til og med 2005 har vært betydelige endringer når det gjelder primærstøkere, men at disse endringene har et litt mer differensiert mønster enn tilfelle var i den foregående femårsperioden. Dersom vi ser lærestedene i landsdelen under ett, var det en liten økning i antall primærstøkere med 5,5 prosent, som tilsvarer 336 søkere. Halvparten av institusjonene hadde tilbakegang i antall primærstøkere, mens halvparten endte på plussiden. Størst tilbakegang hadde Samisk høyskole, med hele 81,8 prosent, fra 22 primærstøkere i 2001 til bare fire i 2005. Dette må vel sies å være et nokså ekstremt tilfelle. Så sent som i 2004 var det 21 primærstøkere til denne høyskolen, noe som understreker at avhengig av hvor en setter kuttene for sammenligning over tid, kan dette gi seg til dels betydelige utslag for den enkelte institusjon.

Størst økning både absolutt og relativt fant en ved Universitetet i Tromsø, hvor antallet primærstøkere gikk opp fra 1350 i 2001 til 2024 i 2005, noe som utgjør en økning på så godt som 50 prosent. Høgskolen i Nesna hadde en økning på 10,2 prosent over denne perioden; Høgskolen i Bodø 4,3 prosent, og Høgskolen i Narvik 1,2 prosent. For Nesna og Narvik snakker vi om forholdsvis små tall, med henholdsvis 20 og tre primærstøkere.

Utenom Samisk høyskole var det Høgskolen i Finnmark som opplevde den største tilbakegangen i antall primærstøkere, med nesten tre hundre personer; som betyr en nedgang fra 2001 på 34,3 prosent. Det er grunn til å tro at de nye karakterkravene slo ekstra hardt ut for denne høgskolen, siden antall primærstøkere gikk ned med om lag 190 bare fra 2004 til opptaket i 2005. Høgskolen i Harstad hadde en nedgang på 8,3 prosent og Høgskolen i Tromsø en tilbakegang på 4,8 prosent. Også Høgskolen i Tromsø opplevde en sterk nedgang i søkerantallet bare det siste året, med ovr 100 færre primærstøkere i 2005 enn i 2004.

Møtte ved institusjonene

Som nevnt er det ikke et entydig og konstant forhold mellom antall primærstøkere til de enkelte institusjonene og til antall som faktisk har møtt til studier. Tabellen nedenfor viser utviklingen over den samme tidsperioden for de nordnorske institusjonene.⁷⁰

⁷⁰ Også her er det tall fra SO som ligger til grunn, slik at antall møtte gjennom lokale opptak ikke er med. Disse kan utgjøre en betydelig andel av studentene ved den enkelte institusjon; for eksempel har vår opptaket ved UiTø tidvis utgjort om lag en tredjedel av høstopptaket. Det samlede antall studenter antas imidlertid fanget opp gjennom tabellene for registrerte studenter, som er hentet fra NSD/DBD. Videre bør en være klar over at hvilke studier institusjonene lyser ut gjennom SO ikke er konstant over tid. En analyse som var å finne at den fanget opp også dette for samtlige av institusjonene, har vi ikke hatt anledning til å gjøre.

Tabell 12. Møtte ved de nordnorske institusjonene. Kilde: SO.

Tabell 12

Antall studenter møtt ved de nordnorske lærestedene 1996-2005, og prosentvis endring 1996-2000 og 2001-2005.

	1996	2000	%-vis endr	2001	2002	2003	2004	2005	2001-2005	%-vis endring
HiFm	713	458	-36	507	544	491	512	405	-102	-20,1
SA/SH	0	18	0	12	7	9	14	7	-5	-41,7
UiTø	1222	987	-19	1054	1114	1026	1224	1226	172	16,3
HiTø	605	537	-11	612	567	571	596	497	-115	-18,8
HiH	421	379	-10	395	270	383	404	333	-62	-15,7
HiN	147	173	18	165	211	182	170	188	23	13,9
HiBo	965	1037	8	970	891	810	922	933	-37	-3,8
HiNe	297	163	-45	146	179	156	177	149	3	2,1
Nord-Norge	4370	3752	-14,1	3861	3783	3628	4019	3738	-123	-3,2

Samlet sett var det også i perioden 1996 til og med 2000 en nedgang i antall møtte studenter, om enn ikke så sterk som for antall primærøkere. Mens det i 1996 møtte 4370 var tallet i 2000 3752, som er en reduksjon på 14,1 prosent. Her hadde Høgskolen i Nesna størst tilbakegang med hele 45 prosent (fra 297 til 163 studenter), fulgt av Høgskolen i Finnmark med 36 prosent, Universitetet i Tromsø med 19 prosent, Høgskolen i Tromsø med 11 prosent, og Høgskolen i Harstad med 10 prosent. Om vi ser bort fra Samisk høgskole, var det bare Høgskolen i Narvik og Høgskolen i Bodø som hadde økning, med henholdsvis 18 og 8 prosent.

Ser vi på perioden fra 2001 til og med 2005, er utslagene generelt noe mindre; igjen med unntak av Samisk høgskole/Sami Allaskuvla, hvor nedgangen var på 41,7 prosent, men her snakker vi til gjengjeld om svært små tall, nemlig fra 12 til syv studenter. Her var en også i den situasjonen at det møtte flere studenter enn det var primærøkere i 2005, noe som ikke er vanlig. Samlet sett falt oppmøtet ved de nordnorske institusjonene i denne andre perioden med 123 studenter, som utgjør 3,2 prosent i forhold til møtte i 2001.

Den største økningen i antall og også andel møtte fant vi igjen ved Universitetet i Tromsø, med 172 studenter, som er en økning på 16,3 prosent i forhold til 2001. Også Høgskolene i Narvik og Nesna hadde en økning, på henholdsvis 13,9 og 2,1 prosent. Ved de øvrige lærestedene var det en nedgang i løpet av denne perioden på 20,1 prosent for Høgskolen i Finnmark, 18,8 prosent for Høgskolen i Tromsø, 15,7 prosent for Høgskolen i Harstad, og 3,8 prosent for Høgskolen i Bodø. Størst absolutt tilbakegang hadde Høgskolen i Tromsø med 115 studenter, fulgt av Høgskolen i Finnmark med 102.

Hvor mange studerer ved de nordnorske institusjonene?

Vi har så langt bare tatt for oss bildet eller mønsteret av søkning og fram møte for studenter fra og i Nord-Norge, og viet særlig oppmerksomhet til opptakene i dette tiåret. Vi skal nå gå over til å se på hvor mange som faktisk studerer ved de ulike institusjonene, og hvordan utviklingen har vært i så måte. Datagrunnlaget for dette vil være statistikk fra NSD/DBH, som

altså vil si Database for høyere utdanning, som vedlikeholdes av Norsk Samfunnsvitenskapelig datatjeneste ved Universitetet i Bergen. Vi skal i det følgende både se på hvor mange studentene er; hvor de kommer fra og hvor mange som er utenlandske, og hvor gamle de er.

I 2005 var det i alt registrert 19 312 studenter ved de nordnorske statlige høyere lærestedene. Dette utgjør knappe 10,1 prosent av det samlede antall studenter i Norge, som i 2005 var 191 873. Dersom vi holder vitenskapelige høyskoler, kunsthøyskoler og private institusjoner utenfor, er andelen knapt 11 prosent.⁷¹ Av de registrerte studentene studerte 6 100 ved Universitetet i Tromsø, og de øvrige ved høyskolene. Universitetets andel av studentene i landsdelen var 31,6 prosent. På landsbasis studerte 43 prosent av studentene (eksklusive de vitenskapelige og private høyskolene) ved universitetene.⁷² Tabellen nedenfor viser antall registrerte studenter ved de nordnorske institusjonene i 2001, 2004 og 2005, og prosentvis endring for perioden 2001-2004 og 2001-2005.⁷³ For sammenligningens skyld er noen få institusjoner i Sør-Norge også tatt med.

Tabell 13: Registrerte studenter i landsdelen 2001 – 2005. Kilde: NSD/DBH.

Registrerte studenter 2001-2005.

	2001	2004	Diff	2005	2001 - 2005	Diff
HiFm	2395	1946	-16,7	1854	-541	-22,6
SA/SH	215	181	-15,9			
UiTø	5858	5847	-0,1	6100	242	4,1
HiTø	2692	2788	3,6	2950	258	9,6
HiH	1304	1454	11,5	1544	240	18,4
HiN	988	1079	9,2	1187	199	20,1
HiBo	4478	4028	-10	4662	184	4,1
HiNe	1517	1160	-23,5	1015	-502	-33,1
Høysk NN	13589	12636	-7	13212		
H+UiT	19447	18483	-4,9	19312	80	0,4
Statl høysk	91904	100 451	9,2	93 402	1488	
Univ	75213	72472	-3,6	82 717	7 504	
Norge	167 117	172 923	3,5	176 119	9002	5,4
HiVolda	2616	2975	13,7	3225	609	23,2
HiHed	4734	5958	25,9	5540	806	17
HIST	7055	7582	7,5	7295	230	3,3
UiO	31940	30375	-3,6	30573	-1367	-4,3

Vitensk høysk og priv inst ikke inkludert.Kilde: NSD/DBH

⁷¹ I tabellen er disse institusjonene holdt utenfor, siden det ikke fines noen slike i landsdelen. Tallmaterialet er hentet fra DBH/NSD, og omfatter det totale antall registrerte studenter ved institusjonene (og ikke bare de egenfinansierte).

⁷² Andelen var drøye 41 i 2004. Som kjent fikk Høyskolen i Stavanger universitetsstatus i 2005.

⁷³ Begge periodene er tatt med, siden 2005 for noen av institusjonene var et litt spesielt år på grunn av de nye opptakskravene. For 2005 foreligger ikke tall for Samisk Høyskole, og tallet for 2001 er trukket fra når sammenligningen 2001-2005 er foretatt.

Av tabellen ser vi at det var en nedgang på om lag fire prosent i antall registrerte studenter ved de nordnorske institusjonene i perioden fra 2001 til 2004, og at denne nedgangen kom både ved universitetet og de fleste høyskolene. Strekker en perioden til også å omfatte 2005, er det fortsatt en nedgang, men nå bare på to prosent samlet. Vi ser at det er til dels store forskyvninger i andelen som studerer ved universitet og høyskoler i landet som helhet, men for endringene i perioden 2004 til 2005 skyldes dette nærmest i sin helhet at vi fikk to nye universitet i Norge, og at disse for 2005 er tatt med i kategorien ”universitet”. Ved de sørnorske institusjonene var det en økning fra 2001 til 2005 på 23,2 prosent i Volda, 17 prosent ved Høgskolen i Hedmark, og 3,3 prosent ved Høgskolen i Sør-Trøndelag. For Universitetet i Oslo var det en nedgang på 4,3 prosent i løpet av denne perioden.

Det er en til dels betydelig forskjell institusjonene imellom når det gjelder utviklingen i antall studenter. Bare tre av lærestedene opplevde økning i perioden fra 2001 til 2004, nemlig Høgskolen i Harstad med 11,5 prosent, Høgskolen i Narvik med 8,2 prosent, og Høgskolen i Tromsø med 3,6 prosent. For Universitetet i Tromsø var tallet nærmest helt stabilt.⁷⁴ Størst tilbakegang hadde Høgskolen i Nesna med 23,5 prosent, fulgt av Høgskolen i Finnmark med 16,7 prosent, Samisk Høgskole med 15,9 prosent, og Høgskolen i Bodø med 10 prosent.

Inkluderer vi 2005, og strekker perioden fra 2001 til 2005, er tilbakegangen bare blitt forsterket for Høgskolene i Nesna og Finnmark. Begge disse institusjonene opplevde nedgang i absolutte tall fra 2004 til 2005. For begge disses vedkommende er det nok først og fremst de nye opptakskravene til allmennlærerutdanning og informatikk som har slått negativt ut. For Samisk høyskole mangler opplysninger for 2005. De øvrige nordnorske institusjonene hadde alle en økning i antall registrerte studenter fra 2004 til 2005. Når vi ser perioden 2001 – 2005 i sammenheng, er det imidlertid fortsatt slik at Universitetet i Tromsø har en liten nedgang i antall studenter, som er på 3,6 prosent. Høgskolen i Bodø økte sitt studenttall i samme periode med 4,1 prosent, Høgskolen i Tromsø med 9,6 prosent, Høgskolen i Harstad med 18,4 prosent, og størst økning hadde Høgskolen i Narvik med vel 20 prosent.

I database for høyere utdanning finnes også statistikk for såkalte nye studenter, det vil si studenter som ikke tidligere har vært registrert ved den aktuelle institusjon. Dette sier noe om tilgangen på nye studenter for det aktuelle år, men selvfølgelig ikke noe om hvor lenge de vil forbli registrert ved lærestedet. Mønsteret som fremkommer er langt på veg det samme som for antall registrerte studenter, men utslagene for den enkelte institusjon er enda mer markante, slik det fremgår av tabell 14.

Tabell 14.

Nye studenter ved de nordnorske institusjonene 2001 - 2005.

					2001 -	2001 -		2001 -
	2001	2002	2003	2004	2004	2005	2005	2005
HiFm	910	503	565	585	-35,7	500	-410	-45,1
SA/SH	93	105	70	78	-16,1	10	-83	-89
UiTø	2286	2336	2400	2330	1,9	2304	18	0,8
HiTø	1173	1289	1157	1263	3,9	1414	241	20,5
HiH	490	430	422	556	13,5	527	37	7,6
HiN	139	711	432	420	202	465	326	234,5
HBO	1424	1203	1102	1212	-14,9	1575	151	10,6
HiNe	542	387	284	400	-26,2	307	-235	-43,4
Sum:	7057	6964	6432	6844		7102	45	

⁷⁴ Siden doktorgradsstudenter var inkludert i 2001 men ikke i 2005, er disse trukket ut av sammenligningen.

Totalt kom det 7 100 nye studenter til de nordnorske institusjonene i 2005, og dette er nærmest helt på nivå med tallet fra 2001. Igjen hadde høgskolene i Finnmark og Nesna den sterkeste negative utviklingen om vi ser perioden 2001 – 2005 under ett, mens Høgskolen i Narvik hadde en økning fra 139 i 2001 og til 326, noe som relativt sett betyr en økning på over 230 prosent! Universitetet i Tromsø hadde en marginal økning, mens økningen for Høgskolen i Tromsø var drøye 20 prosent, for Høgskolen i Bodø vel 10 prosent, og for Høgskolen i Harstad 7,6 prosent.

DBH inneholder ikke opplysninger om hjemstedskommune eller fylke for registrerte studenter. Vi har innhentet opplysninger fra studieavdelingene ved Universitetet i Tromsø og Høgskolen i Bodø om registrerte studenter og deres hjemkommune. Registreringstallene sammenfaller ikke fullstendig med de fra DBH, som vi har basert oss på, og skal derfor brukes med en viss forsiktighet. Det vil også være slik at registrerte studenter i varierende grad søker overflytting til lærestedskommunen etter at de har begynt å studere. Basert på de tilgjengelige tall viser det seg at om lag tre fjerdedeler av studentene ved Høgskolen i Bodø kommer fra landsdelen, mens andelen ved Universitetet i Tromsø er noe mindre, og så vidt under 70 prosent. For Universitetets vedkommende kommer nesten 34 prosent fra Tromsø kommune, mens drøye 29 prosent av Høgskolen i Bodøs registrerte studenter har Bodø som hjemstedskommune.

Utenlandske studenter

Med utenlandske studenter forstås i DBH studenter ved høyere utdanningsinstitusjoner i Norge, men som har utenlandsk statsborgerskap. I 2005 var det i alt 2132 slike ved lærestedene i landsdelen, noe som i gjennomsnitt tilsier en andel på 11 prosent av de registrerte studentene. Over halvparten var registrert ved Universitetet i Tromsø (1106 studenter), noe som utgjorde 18 prosent av samtlige registrerte studenter. Dette må sies å være et meget høyt tall. Tilsvarende andel ved Universitetet i Oslo er på 20 prosent, og ved NTNU vel 12 prosent. Tabell 15 viser antall og andel utenlandske studenter ved de nordnorske lærestedene i 2005.

Tabell 15

Utenlandske studenter ved de nordnorske institusjonene. 2005. Kilde: NSD/DBH.

	antall	andel i %
HiFm	139	7,50 %
UiTø	1106	18,10 %
HiTø	164	5,60 %
HiH	134	8,70 %
HiN	393	33,10 %
HiBo	167	3,60 %
HiNe	29	2,90 %
Sum	2132	11 %

Relativt sett er det imidlertid ved Høgskolen i Narvik vi finner den største andelen utenlandske studenter blant de nordnorske institusjonene. Her er hele 33,1 prosent utenlandsk, Hver tredje student ved HiN er med andre ord utenlandsk statsborger, og i absolutte tall utgjorde dette 393 studenter. Ved Høgskolen i Harstad var andelen utenlandske studenter 8,7

prosent, ved Høgskolen i Finnmark 7,5 prosent, ved Høgskolen i Tromsø 5,6 prosent, ved Høgskolen i Bodø 3,6 prosent, og ved Høgskolen i Nesna 2,9 prosent. Totalt sett er det ut fra dette 139 utenlandske studenter ved lærested i Finnmark, 1404 i Troms, og 589 i Nordland.

Aldersfordeling blant studentene.

Vi har tidligere sett at nokså nøyaktig to tredjedeler av søkerne til høyere utdanning gjennom samordnet opptak er i aldersgruppen opp til 25 år. Vi skal nå se på aldersfordelingen blant de som er registrert som studenter ved de nordnorske lærestedene, slik den fremkommer gjennom statistikken fra DBH.. Det er da grunn til å forvente at aldersprofilen vil være noe forskjellig, i den forstand at gjennomsnittsalderen er høyere. Dels er dette fordi vi ikke snakker om søkere, men om alle de som er registrert som studenter, og dels fordi de som tas opp gjennom lokale opptak ikke fanges opp av statistikken fra SO.

Tabell 16.

Studenter fordelt på alder og institusjon. 2005

Andel 25 år og yngre og akkumulert andel 30 år og yngre. Kilde: NSD/DBH.

	Andel <25	Andel <30 (akk)
HiFm	28,1	45,2
UiT	49,2	68,5
HiTø	46	62
HiH	31,2	44,8
HiN	47	63,6
HiBo	36,8	54,1
HiNe	22,6	38,5
Alle	40,8	58,1
UiO	50,7	75,5
UiB	60	81,2
NTNU	72,9	89,1
HiVolda	43	59,3
HiHedm	38,7	51,2

I tabellen er det vist hvor stor andel av studentene ved de ulike institusjonene som er 25 år eller yngre, og hvor stor andel av studentene som er 30 år eller yngre.⁷⁵ Om vi ser på samtlige studenter ved alle de høyere utdanningsinstitusjonene uansett kategori, er 53 prosent 25 år eller yngre, mens 70,8 prosent er 30 år eller yngre. Av de som studerer i Nord-Norge, ser vi at 40,8 prosent er 25 år eller yngre, mens 58 prosent er 30 år eller yngre. Dette tilsier altså at den nordnorske studentbefolkningen har høyere alder enn den samlede studentmasse i landet sett under ett, enten vi ser på gruppen under 26 år eller under 31 år.

Av tabellen ser vi at blant de nordnorske institusjonene har Universitetet i Tromsø den høyeste andelen av studenter i aldersgruppen til og med 25 år, med 49,2 prosent, og har også den høyeste andelen studenter som er 30 år eller yngre, med 68,5 prosent. Dernext følger Høgskolen i Narvik, som har nest høyest andel i begge disse gruppene, med henholdsvis 47 og 63,6 prosent. På ”tredjeplass” kommer Høgskolen i Tromsø, hvor 46 prosent av de

⁷⁵ Den andre kolonnen viser altså den akkumulerte andelen, og ikke andelen som er mellom 25 og 30 år.

registrerte studentene er 25 år eller yngre, og 62 prosent er fra 30 år og nedover. Av studentene ved Høgskolen i Bodø er 36,8 prosent under 26 år, mens 54,1 er under 31 år.

Av studentene ved Høgskolen i Harstad er 31,2 prosent 25 år eller yngre, og 44,8 prosent er 30 år eller yngre. De tilsvarende tallene for Høgskolen i Finnmark er henholdsvis 28,1 og 45,2 prosent, og for Høgskolen i Nesna, som er den institusjonen som har lavest andel av studentene i disse aldersgruppene, er andelen 22,6 og 38,5 prosent. Seks av ti studenter ved denne høyskolen er altså over 30 år, og mer enn halvparten av studentene ved Høgskolen i Finnmark kommer i denne gruppen. For alle disse tre sistnevnte institusjonene ligger en hovedforklaring dels i det store innslaget av profesjonsstudier, gjerne rettet mot arbeid i barnehage, skole og helsevesen, og dels i at de blant side studietilbud har hatt et betydelig innslag av desentraliserte, fleksible studietilbud, hvor gjennomsnittsalderen blant studentene er høyere enn for heltidsbaserte grunnstudier. Dette illustreres også av oversikten over institusjonenes tilbud når det gjelder desentraliserte studier.

Til sammenligning er aldersfordelingen når det gjelder disse to gruppene også vist for et utvalg institusjoner andre steder i landet. Her finner vi den laveste andelen av yngre studenter ved Høgskolen i Hedmark og Høgskolen i Volda. Ved Universitetet i Oslo er temmelig nøyaktig halvparten av studentene 25 år eller yngre, mens – kanskje noe overraskende – seks av ti studenter ved Universitetet i Bergen faller i denne gruppen. Forskjellen mellom disse to institusjonene reduseres imidlertid noe om vi tar med studentene opp til og med 30 år. Den suverent yngste studentbefolkningen er det imidlertid NTNU som har. Her er hele 72,9 prosent 25 år eller yngre, mens 89,1 prosent er 30 år eller yngre.

Forskningsmessige utfordringer i den nordlige landsdel og for institusjonene i Nord-Norge

Det er neppe å ta for hardt å si at utfordringene når det gjelder forskning er svært store for institusjonene i nord. Nå kan det riktig nok pekes på at etableringen av Universitetet i Tromsø et historisk perspektiv framstår som et stort løft og et krafttak både med hensyn på å sette problemer og muligheter i den nordlige landsdel på den forskningsmessige dagsordenen, og å øke forskningsinnsatsen med basis i landsdelen. Dette er en vesentlig bakgrunnsfaktor for at andelen offentlig finansiert forskning som foregår med utgangspunkt i institusjoner i Nord-Norge er om lag på nivå med landsdelens andel av innbyggertall i Norge.⁷⁶ Men dette må snarere sees på som at det er lagt et viktig grunnlag, heller enn at jobben langt på veg er gjort. En viktig faktor i dette er ikke minst de forventningene som i økende grad rettes mot institusjonene i landsdelen, både fra aktører i området og fra det øvrige Norge så vel som deler av det internasjonale samfunn. Bare i løpet av det siste året har det foregått en voldsom intensivering når det gjelder oppmerksomhet som rettes mot Nordområdene, Arktis, Barentsområdet, men også mer avgrenset mot utvikling og utbygging i Finnmark og på sokkelen utenfor landsdelen.

Som vi har vært inne på, er det ikke sikkert at disse forventningene alltid er like klare eller velbegrunnede. Det er imidlertid ikke et argument for at de kan sees bort fra eller ikke tas på alvor. Det er videre slik at institusjonene selv, dels enkeltvis, men trolig enda mer samlet, vil ha betydelige muligheter til å påvirke og til dels selv utforme sine institusjonelle omgivelser. Trolig har institusjonene selv betydelige muligheter til å være med å utforme innholdet i den kunnskaps- og kompetansemessige satsingen i nord, og å definere og skape oppslutning om hva som er de viktigste rammebetingelsene for at landsdelen og landet skal kunne nyttiggjøre seg mulighetene i nord. Opprettelsen av det såkalte Ekspertutvalget for nordområdene kan sees som en indikator på dette. Her er rektor Jarle Aarbakke fra Universitetet i Tromsø leder, og rektor Frode Mellempvik fra Høgskolen i Bodø medlem.

Nordområdemeldingen understreker behovet for at forvaltningen av områdene krever et solid kunnskapsgrunnlag, og trekker fram behovet for forskning og kunnskapsutvikling både i forhold til de arktiske/polare strøk, og i forhold til Russland og Barentssamarbeidet. ”En god forvaltning av våre store ressurs- og miljøverdier i nord krever at vi er i fremste rekke i kunnskapsproduksjonen. ... Regjeringen ser det som viktig å styrke kunnskapsgrunnlaget for en bærekraftig, økosystembasert forvaltning av våre kyst- og havområder i nord.”⁷⁷ Meldingen tar også opp behovet for å arbeide med urfolksspørsmål, og å styrke kompetanse i og om samiske spørsmål. For øvrig må det sies at meldingen ikke har noen omfattende drøfting av kunnskapsproduksjon og kompetanse i nord, og utdanningsinstitusjonenes rolle i så måte. Den er også forholdsvis lite konkret, men viser blant annet til at regjeringen vil ta initiativ til at det innenfor rammen av Arktisk råd blir opprettet et internasjonalt forskningsfond for nordområdene, og at dette skal søkes lokalisert til Tromsø, for å styrke byens rolle som et senter for polarforskning.

Det er ikke rom for noen videre og uttømmende drøfting av disse spørsmålene her. Et interessant moment er likevel de signalene om forskning og forskningspolitikk som blant annet ligger i den nylig fremlagte Forskningsmeldingen, og hvilke implikasjoner de kan ha for

⁷⁶ Se St.meld.nr. 20 (2004-2005): Vilje til forskning. Oslo: Utdannings- og forskningsdepartementet.

⁷⁷ St.meld. nr. 30 (2004-2005): Muligheter og utfordringer i nord; s. 19.

institusjonene i landsdelen. Generelt må det sies at meldingen er ambisiøs, og at den i hovedsak er blitt godt mottatt i sektoren. Selv om den nye regjeringens statsbudsjett betydde en svakere opptrapping enn tidligere signalisert, legges det i selve meldingen klart opp til at intensivering av forskningsinnsatsen skal komme gjennom vekst og ikke bare omprioriteringer. Videre gis det sterke signal om vektlegging av grunnforskning, med vekt på kvalitet og på realfaglig orientering; på internasjonalisering, og på evne og vilje til prioritering.

Som det vises til i meldingen, står universitetene og de vitenskapelige høyskolene for om lag 90 prosent av forskningsaktiviteten i universitets- og høyskolesektoren. Samtidig pekes det på at prinsippet om forskningsbasert undervisning står sentralt i hele sektoren, og at det har vært en sterk ekspansjon både i brede og dybde når det gjelder aktiviteten til de statlige høyskolene.. Meldingen kan tolkes som at den i noen grad gir høyskolene et mer direkte ansvar som aktør når det gjelder regional utvikling, og universitetene og de vitenskapelige høyskolene en mer indirekte rolle: ”De statlige høyskolene skal være sentrale aktører i regional utvikling og innovasjon, og skal støtte næringsliv og offentlig virksomhet. Også breddeuniversitetene og de vitenskapelige høyskolene har gode forutsetninger for å bidra til næringsutvikling i sine egne regioner. Dette gjør de gjennom å utdanne kandidater til regionalt arbeids- og næringsliv, og gjennom forskningssamarbeid og kommersialisering av forskningsresultater. Ut fra sine roller i det nasjonale forsknings- og innovasjonssystemet, sammen med sine egne behov og vurderinger, må universiteter og høyskoler utvikle samarbeid regionalt, nasjonalt og internasjonalt om forskning og innovasjon.”⁷⁸

De tematiske satsingsområdene som trekkes opp (energi og miljø, hav, mat og helse) burde ut fra et nordnorsk perspektiv ikke bare være svært spennende, men også utfordrende, adekvate og mulighetsrike. Et annet viktig signal er at midlene til disiplinbaserte frie prosjekter på alle fagfelt i Forskningsrådet skal styrkes, og at Forskningsrådet som hovedregel skal konsentrere sine tildelinger i større prosjekt, mens institusjonene selv skal ha ansvaret for å finansiere mindre prosjekt utført av egne ansatte. For de forskningsutførende institusjonene kan dette bety at dersom en skal oppnå uttelling, må en forholde seg til og mestre økte krav når det gjelder evnen til å definere, organisere og gjennomføre store forskningsprosjekt. Dette forsterkes også dersom en ønsker å være med i konkurransen om internasjonale forskningsmidler, slik som EU's rammeprogram.

I Forskningsmeldingen vies situasjonen i nord en viss spesiell oppmerksomhet. Her heter det i situasjonsbeskrivelsen når det gjelder forskning i Norge følgende:

”Om lag 5 prosent av forskningen (FoU-utgiftene) i Norge i 2001 ble utført av forskningsmiljøer og næringsliv i Nord-Norge. Nesten 10 prosent av den offentlig finansierte forskningen, tilsvarende landsdelens andel av den norske befolkningen, foregikk der. Næringslivet i Nord-Norge utfører lite FoU-virksomhet. Det har vært en god vekst i FoU-aktiviteten de senere årene, og alle de tre nordnorske fylkene har hatt en vekst i FoU-midler som er høyere enn den gjennomsnittlige veksten for hele landet. Universitetet i Tromsø og de statlige høyskolene i landsdelen er viktige aktører for å bygge opp og videreutvikle kunnskapsallmenningen og regional kompetanse.”⁷⁹

Som nevnt peker meldingen på at både universiteter, vitenskapelige høyskoler og statlige høyskoler har et ansvar i forhold til innovasjon og regional utvikling. Tanken om en viss arbeidsdeling mellom institusjonene, men også erkjennelsen av at utgangspunktet er

⁷⁸ St.meld.nr. 20, s.150.

⁷⁹ St.meld. nr. 20; s.34.

forskjellig, kommer også til uttrykk når det gjelder virkemidler. Det pekes i denne sammenhengen på at det er opprettet egne forskningsprogrammer og satsinger rettet mot høyskolene for å styrke kvaliteten på og omfanget av forskningsaktiviteten, slik som Strategiske høyskoleprogram (SHP) og Næringsrettet høyskolesatsing (NHS). Meldingen viser også til at de statlige høyskolene har fått relativt flere stipendiatstillinger enn universitetene de senere årene.

Også regjeringen signaliserer sterke forventninger til de nordnorske kunnskapsinstitusjonene når det gjelder å bidra til samfunnsutvikling i nord. Samtidig gjøres det nokså klart at de ikke vil bli gitt noen særbehandling som følge av disse ambisjonene, men må konkurrere på lik linje med andre institusjoner og forskningsmidler og forskningsprogram: "Nord-Norge har særlige utfordringer for å sikre en balansert bosetting og næringsutvikling. Universitetet i Tromsø og de statlige høyskolene i landsdelen er viktige aktører for å bygge opp og videreutvikle kunnskapsallmenningen og den regionale kompetansen. De nordnorske forskningsinstitusjonene vil kunne konkurrere om de midlene som utløses gjennom Regjeringens forskningspolitiske prioriteringer, som for eksempel ordningen med regionale innovasjonssentre, anvendte programmer, NHS og SHP. Regjeringens tematiske prioriteringer mat, hav og energi/miljø vil også bli sett i lys av behovet for økt forskning i og for regioner med vekstpotensial og lite forskning og utviklingsvirksomhet. De vil således kunne fremme regional utvikling, både i Nord-Norge og i andre regioner med spesielle utfordringer."⁸⁰ Nå kan det tilføyes at dette var synspunkt fra en nå avgått regjering, og at politiske vurderinger kan ha endret seg. Det er vel likevel lite som tyder på at verken departement eller forskningsråd legger opp til at det skal skje noen form for regional særbehandling innenfor de aktuelle forskningsprogrammene. Hva det kan åpnes for utenfor disse, kan kanskje være en annen sak.

Som vi har bemerket, er den offentlige forskningsinnsatsen i nord samlet sett på linje med landsdelens relative andel av landets befolkning (og igjen kan det understrekes at vi ikke tar stilling til hvor adekvat denne indikatoren er). Det gjelder derimot ikke for forskningsinnsatsen som bedrifter, næringsliv og andre private aktører står for. Her kan det likevel tilføyes at i forhold til målet om å øke den totale forskningsinnsatsen i Norge, er dette en situasjon og en utfordring som ikke er spesifikk for Nord-Norge.

Dersom vi bryter ned tallene for forskningsvirksomhet, er det naturlig nok også betydelige forskjeller internt i landsdelen. Dette gjelder både mellom fylkene og mellom institusjonene. Hovedforklaringen bak dette er selvfølgelig forskningsvirksomheten ved Universitetet i Tromsø. Vi har tidligere problematisert relevansen av fylkesgrenser i forhold til det som departementet benevner som "kunnskapsallmenningen", og skal ikke gjenta dette her. Ser en på hvordan FoU-utgifter per innbygger fordelte seg på de ulike fylkene i 2003, fremkommer det at Sør-Trøndelag er det fremst "forskningsfylket" i landet, med over 14 000 kroner i forskningsutgifter per innbygger, fulgt av Oslo med nærmere 13 000 kroner. Det er så et betydelig sprang ned til de øvrige tre fylkene som også ligger over landsgjennomsnittet, men som ikke viser store forskjeller seg imellom. Mens landsgjennomsnittet ligger på om lag 5200 kroner, ligger Troms på vel 7000, og Hordaland og Akershus på drøye 6000 kroner. Vi ser videre at Hedmark scorer aller lavest, med mindre enn 1000 kroner per innbygger, fulgt av Finnmark (inklusive Svalbard) med om lag 1200 kroner og Nordland med om lag 1500 kroner, som mer om lag på nivå med Aust-Agder og Nord-Trøndelag.

⁸⁰ Ibid,s.150.

Det er imidlertid også betydelige fylkesvise variasjoner med hensyn på hvordan utgiftene fordeler seg mellom offentlige og private finansieringskilder. Relativt sett står næringslivet i Troms for en til dels betydelig lavere andel av forskningsutgiftene enn tilfelle er både i Finnmark/Svalbard og i Nordland. Igjen har dette selvfølgelig sammenheng med måten forskningsvirksomheten ved Universitetet i Tromsø slår ut i statistikken, og vi finner igjen noe av det samme, om enn ikke i riktig tilsvarende grad, i Hordaland.

Tabellene nedenfor gir et mer detaljert bilde av situasjonen i landsdelen. Tabell 17 viser utviklingen for totale FoU-utgifter per fylke fra 1997 til 2003, og hvordan dette ser ut om en splitter opp etter finansieringskilde.

Tabell 17: FoU-statistikk for Nord-Norge

NIFU STEP

02.06.05/KR

FoU-statistikk for Nord-Norge i 97, 01 og 03

Andel innbyggere per fylke			
Fylke	1997	2001	2003
Nordland	5,5 %	5,3 %	5,2 %
Finnmark og Svalbard	1,7 %	1,6 %	1,6 %
Troms	3,4 %	3,4 %	3,3 %
Nord-Norge	10,6 %	10,3 %	10,2 %
Resten av landet	89,4 %	89,7 %	89,8 %
Totalt i Norge	100,0 %	100,0 %	100,0 %

Prosentvis fordeling av FoU-midlene av totale FoU-utgifter i 97, 01 og 03

Fylke	1997	2001	2003
Nordland	0,7 %	1,2 %	1,4 %
Finnmark og Svalbard	0,4 %	0,3 %	0,3 %
Troms	3,8 %	4,0 %	4,4 %
Nord-Norge	5,1 %	6,2 %	7,0 %
Resten av landet	94,9 %	93,8 %	93,0 %
Totalt i Norge	100 %	100 %	100 %

Prosentvis fordeling av FoU-midlene finansiert av offentlige kilder i 97, 01 og 03

Fylke	1997	2001	2003
Nordland	1,0 %	1,1 %	1,1 %
Finnmark og Svalbard	0,5 %	0,6 %	0,6 %
Troms	7,6 %	7,9 %	8,2 %
Nord-Norge	9,5 %	10,2 %	10,6 %
Resten av landet	90,5 %	89,8 %	89,4 %
Totalt i Norge	100 %	100 %	100 %

Prosentvis fordeling av FoU-midlene finansiert av næringslivet i 97, 01 og 03

Fylke	1997	2001	2003
Nordland	0,5 %	1,4 %	1,8 %
Finnmark og Svalbard	0,03 %	0,1 %	0,1 %
Troms	0,5 %	1,0 %	1,3 %
Nord-Norge	1,2 %	3,6 %	4,3 %
Resten av landet	98,8 %	96,4 %	95,7 %

Totalt i Norge	100 %	100 %	100 %
----------------	-------	-------	-------

Totalt FoU-utgifter per innbygger etter fylke i 1997, 2001 og 2003, kr

Fylke	1997	2001	2003	Prosentvis endring 97-03
Nordland	509	1 251	1 617	218 %
Finnmark og Svalbard	856	1 092	1 298	52 %
Troms	4 530	6 393	7 846	73 %
Nord-Norge	1 988	3 291	4 110	107 %
Resten av landet	4 411	5 680	6 218	41 %
Totalt i Norge	4 153	5 375	6 004	45 %

FoU-utgifter per innbygger finansiert av offentlige kilder etter fylke i 1997, 2001 og 2003, kr

Fylke	1997	2001	2003	Prosentvis endring 97-03
Nordland	313	462	551	76 %
Finnmark og Svalbard	528	741	896	70 %
Troms	3 878	5 009	6 095	57 %
Nord-Norge	1 584	2 115	2 596	64 %
Resten av landet	1 785	2 148	2 484	39 %
Totalt i Norge	1 764	2 144	2 495	41 %

FoU-utgifter per innbygger finansiert av næringslivet etter fylke i 1997, 2001 og 2003, kr

Fylke	1997	2001	2003	Prosentvis endring 97-03
Nordland	175	757	997	469 %
Finnmark og Svalbard	38	209	259	575 %
Troms	282	859	1 108	293 %
Nord-Norge	223	958	1 198	438 %
Resten av landet	2 236	2 988	2 998	34 %
Totalt i Norge	2 021	2 779	2 815	39 %

Vi ser her at det relativt sett har vært en sterkere vekst i landsdelen enn i landet for øvrig, med 92 prosent for Nord-Norge og 48 prosent i resten av landet. Selv om Troms dominerer i absolute tall, har den relative veksten vært klart sterkest i Nordland, med 213 prosent i forhold til 74 prosent for Troms. Vi ser videre at den relative forskjellen i vekst har vært minst når det gjelder offentlige utgifter (mellom 58 og 73 prosent for de nordnorske fylkene). Både endring og relativ forskjell er betydelig større når det gjelder FoU-utgifter finansiert av næringslivet. Her har veksten i Nord-Norge ligget på 384 prosent for perioden, mens den har vært på 296, 461 og 556 prosent for henholdsvis Troms, Nordland og Finnmark/Svalbard.

I de neste tabellene er FoU-utgiftene sett i sammenheng med den relative andelen av befolkningen som bor i Nord-Norge totalt sett, og i de enkelte fylkene. Som også

Forskningsmeldingen viser til, er andelen FoU-utgifter som finansieres over offentlige budsjett på linje med landsdelens andel av befolkningen, og vel så det (10,6 prosent). Her står Troms for 8,2 prosent av midlene, mens andelen for Nordland er 1,1 prosent og for Finnmark og Svalbard 0,6 prosent.

Ser vi derimot på de totale FoU-utgiftene, er de derimot klart lavere enn hva andelen av befolkningen skulle tilsi. For landsdelen som helhet utgjør andelen 7 prosent. Dette illustreres videre av at andelen Fou-midler finansiert av næringslivet i 2003 for landsdelen som helhet lå på bare 4,3 prosent. Her ligger samtlige av de nordnorske fylkene klart under det deres relative andel av befolkningen skulle tilsi.

Samlet sett ser vi at de totale FoU-utgiftene per innbygger har økt betydelig i Nord-Norge i perioden, og både totalt og for det enkelte fylke mer enn økningen i resten av landet. Samlet var økningen for landsdelen på 107 prosent, mot 41 prosent for resten av landet. For de enkelte fylkene var den på 52 prosent, 73 prosent og på 218 prosent for henholdsvis Finnmark og Svalbard, Troms og for Nordland. Relativt sett har altså den klart sterkeste økningen vært i Nordland.

Når det gjelder forskjellene mellom institusjonene med hensyn på FoU-utgifter, vil disse dels bestemmes av institusjonstype, og dels av deres evne til å skaffe seg eksterne forskningsmidler. Ved universitetene vil de interne forskningsmidlene langt på veg være en funksjon av antall faste vitenskapelige stillinger, hvor forskningsandelen ligger rundt 45 prosent. Ved høyskolene følges det ulik praksis med hensyn til allokering av interne forskningsressurser, men et noenlunde rimelig anslag er at 25-30 prosent av driftsressurser går til ansattes FoU-aktivitet. For begge institusjonstypenes vedkommende kommer i tillegg et antall eksternt og internt finansierte stipendiatstillinger, som normalt går over en fireårsperiode, og hvor forskningsdelen utgjør tre fjerdedeler.

I følge en oversikt fra Forskningsrådet, mottok institusjonene i Nordland i 2005 6,7 millioner i forskningsmidler fra Norges Forskningsråd, som fordelte seg med 4,2 millioner på Høgskolen i Bodø, 1,3 millioner på Høgskolen i Narvik, og 1,2 millioner på Høgskolen i Nesna.

Utfyller de nordnorske institusjonene hverandre?

Det er åpenbart at de nordnorske institusjonene er forskjellige, både når det gjelder historie, tradisjon, nedslagsfelt og størrelse. Men hvordan er det med innhold og fagprofil? I hvilken grad kan de sies å være komplementære eller utfyllende, og i hvilken grad dublerer de hverandre? Dersom en i tiden framover ønsker nærmere samarbeid mellom institusjonene, vil dette så å si uansett samarbeidsform være et nøkkelspørsmål. Fra gjennomgangen av litteraturen om og forskningen på fusjonsprosesser i høyere utdanning har vi også sett at det er en generell erfaring at fusjoner har større sjanse til å lykkes dersom de aktuelle institusjonene har en viss grad av ulikhet. Dette letter i så fall mulighetene for at en såkalt differensieringsstrategi kan velges. Samtidig må det også bemerkes at dersom institusjonene er *for* ulike er dette heller ikke bare gunstig. For det første kan det i så fall være snakk om noe nær uovervinnelige kulturforskjeller mellom institusjonene. For det andre reduserer det mulighetene for synergieffekter dersom det ikke finnes noenlunde samsvarende fagmiljø ved to eller flere av institusjonene. I et slikt tilfelle vil mulighetene for å bygge nettverk, nye fagtilbud, utvekslingsordninger og felles forskningsprosjekt være mye dårligere eller til og med ikke-eksisterende.

Det mest åpenbare skillet i dag går selvsagt mellom Universitetet i Tromsø på den ene siden, og høgskolene på den andre. Dels er dette et spørsmål om volum, siden Universitetet er større enn alle de andre institusjonene til sammen om vi måler i antall vitenskapelige stillinger. Forskjellene er noe mindre med hensyn på antall studenter. Dernest er UiTø et breddeuniversitet, med et stort fagspekter, ikke minst for en relativt sett såpass liten universitetsinstitusjon. I tillegg kommer dybden i fagtilbud, med en lang rekke mastergradsstudier og doktorgradsutdanninger. Samlet sett må det sies at Universitetet i Tromsø er et flaggskip i landsdelen først og fremst når det gjelder forskningsaktivitet, som vi har sett tidligere.

På den andre siden sett vet vi at ny lov om universiteter og høgskoler er felles for begge disse typer institusjoner, og at det dessuten er et klart uttrykt mål for myndighetene å bygge ned ulikheter i finansieringsordningene mellom disse to institusjonstypene. På denne måten ønsker en å ta bort at finansieringssystemet i seg selv skal være en grunn til at høgskoler strever etter å oppnå universitetsstatus. Som vi har vært inne på, er det grunnlag for å hevde at en del prosesser i dag bidrar til reelt sett å bygge ned skillet mellom de to institusjonstypene. Det beste eksemplet i så måte er trolig Universitetet i Stavanger, som på grunn av dyp kompetanse på noen få områder oppnår å bli tildelt universitetsstatus. En konsekvens av dette er at en rekke mer kortvarige, profesjonsrettede utdanninger plutselig ikke lengre er høgskoletilbud, men gis innenfor den institusjonelle ramme som universitetet utgjør. At dette ikke uten videre har like umiddelbare konsekvenser for hvordan virksomheten drives, er en annen sak.

Ser vi bare på høgskolene i landsdelen, må det også sies at det eksisterer historisk-institusjonelle ulikheter mellom disse. Om vi ser bort fra Samisk høgskole, som kan sies å stå i en viss særstilling, er høgskolene stort sett et produkt av profesjonsutdanninger, sammen med etableringen av såkalte distriktshøgskoler. Noen av institusjonene kan føre sin historie langt tilbake, og også bygge på en forholdsvis klar identitet. Det beste eksemplet på dette er Høgskolen i Nesna, som kan vise til en sammenhengende institusjonell og fysisk historie fra 1918 og til i dag. Dette er da også den eneste av de nordnorske høgskolene som ikke er en fusjonert institusjon fra Høgskolereformens dager. De eldste anene har imidlertid Høgskolen i Tromsø, hvor en av de fire pilarene i fusjonen – Lærerhøgskolen – går tilbake til etableringen

av Seminariet på Trondenes i 1826.⁸¹ Denne institusjonen ble i 1848 flyttet til Tromsø.⁸² Høgskolen i Narvik markerte i 2005 50-årsjubileum, med bakgrunn i historien til Narvik ingeniørskole, som sammen med sykepleierskolen utgjør kjernen i dagens institusjon. Høgskolen i Finnmark er et produkt av sammenslått lærerutdanning, sykepleierutdanning, og distriktshøgskolen. I Tromsø bygger Høgskolen på fire institusjoner; nemlig den maritime høgskolen, lærerhøgskolen, konservatoriet, og sykepleierutdanningen. Høgskolen i Harstad er en sammensmelting av sykepleierutdanningen og distriktshøgskolen i byen, mens Høgskolen i Bodø bygger på Nordland distriktshøgskole, lærerhøgskolen og sykepleierutdanningen.

Denne institusjonelle forhistorien preger selvfølgelig dagens institusjoner på en rekke måter, både når det gjelder kultur og fagtilbud, selv om ny lokalisering og nye bygg, ny organisering og nytt personale kan ha bidratt til å modifisere dette. Fusjonene betyr også at ulike tradisjoner, fag og kulturer er bygd inn i de nye og sammenslåtte institusjonene, om enn på varierende måter, avhengig av hvilken organisering som er valgt. To slike hovedstrømmer eller kulturer kan være den mer utdannings- og praksisorienterte som profesjonsutdanningene har stått for på den ene siden, og den mer disiplin- og forskningsorienterte som vi i større grad fant ved distriktshøgskolene. På et generelt nivå er dette selvfølgelig ikke noe som er spesifikt for de nordnorske institusjonene; og vi har sett hvordan dette er tematisert for eksempel i den australske forskningen om fusjoner i høyere utdanning.

Slike historisk-institusjonelle utviklingslinjer, ikke bare innen Nord-Norge men også nasjonalt, er nødvendige for å forstå deler av strukturen i det høyere utdanningstilbudet i landsdelen i dag. Det gjelder både i hvilken grad ulike utdanninger finnes i landsdelen, men også deres omfang og volum. I tabellen nedenfor er det gitt en oversikt over antall registrerte studenter for ulike studieretninger ved de ulike høyskolene i landsdelen, og landsdelens andel av studenter ved statlige høyskoler samlet i Norge for disse studieretningene.

⁸¹ Helge Dahl skriver om dette: "Direkte bidrag fra statskassen fikk det ikke før i 1836, men da midlene fra Seminarii Lapponici fond var offentlige og stilt til rådighet av staten, var Trondenes (senere Tromsø) seminar det første offentlige seminar i landet. Mens Nord-Norge var skilt ut som eget bispedømme i 1804 (med sete på Alstahaug; HOL), fikk det først i 1884 rang av stift med Tromsø til stiftsstad. I praksis har vi likevel rett til å si at Trondenes (Tromsø) seminar er vårt første stiftsseminar." Helge Dahl (1959): Norsk lærerutdanning fra 1814 til i dag. Oslo: Universitetsforlaget.

⁸² Igjen er det interessant å vende seg til Dahl, som viser til at det allerede i 1840 hevet seg røster for å flytte seminariet til Tromsø; først og fremst på grunn av de dårlige lokalene på Trondenes. Men også hensynet til moral og oppdragelse spilte inn: "En innsender til Tromsø-Tidende det året går inn for Tromsø. Det var ingen grunn til å tro at seminaristenes moral ville synke under oppholdet i byen. Hvorfor var Universitetet lagt til Kristiania, den mest umoralske by i Norges land, hvorfor alle lærde skoler, alle middelskoler, ikke én unntatt, i byene? I Tromsø kom seminaristene under strengt oppsyn av lærerne, prestene, biskopen og befolkningen, og de ville modnes der. Bylivet ville skaffe dem den nødvendige menneskekunnskap. I Tromsø ville de ikke alene bli enfoldige som duer, men listige som slanger. Mens intelligensen på Trondenes ikke kunne være særlig rikere enn i Kautokeino eller Karasjok, ville Tromsø virke stimulerende både på lærere og elever." Ibid, s.16.

Tabell 18

**Tabell: Antall registrerte studenter ved
og ulike studieretninger 2005**

høgskolene i landsdelen

	HiFm	HiTø	HiH	HiN	HiBo	HiNe	Nord-Norge	Norge	Andel i NN
Allmennlærer	237	480			359	336	1412	8546	16,5
Barnevernspedagog	177		115		122		404	2068	19,5
Bioingeniør		76					76	806	9,4
Faglærerutdanning		148		9	48	43	248	1124	22,1
Fiskerifag					151		151	151	100
Fysioterapi		102					102	825	12,4
Førskolelærer	85	175			131	83	274	4196	6,5
Helsefag	32	397	197	111	236		973	5421	17,9
Historisk-filosofiske fag	204	34		44	89	101	472	5325	8,9
Ingeniørutdanning		130		424		8	562	7087	7,9
Maritim utdanning		49					49	369	13,3
Matematisk-naturvitensk	110	36		19	88	120	373	5049	7,4
Pedagogiske fag	87	168			276	138	669	4352	15,4
Radiograf		79					79	696	11,4
Samfunnsvitenskap	388		675	126	1318	10	1517	15757	9,6
Siviløkonomutdanning					392		392	769	51
Sosionom	207				197		404	2068	19,5
Sykepleierutdanning	174	367	258	156	581	56	1592	10757	14,8
Vernepleierutdanning			298		41		339	2763	12,3
Økonomisk-admin utd		266			1		267	2064	12,9

Ved tolkningen av tabellen er det et forhold som i utgangspunktet bør tas høyde for. Universitetet i Tromsø er i denne tabellen ikke tatt med, siden det bare er antall og andel studenter på fagtilbud innenfor høgskolesektoren som er sammenlignet. For det andre betyr opprettelsen av Universitetet i Stavanger at en rekke studenter på fagtilbud som ellers er registrert som del av høgskolenes fagportefølje, ikke er med her, men inngår i statistikken over studenter ved universiteter.

Om vi tar utgangspunkt i at et lineært forhold mellom folketall og antall studieplasser skulle tilsi at de nordnorske institusjonene samlet sett hadde om lag ti prosent av studentene, ser vi at en rekke interessante forhold framkommer. Vi ser at samtlige av landets høgskolestudenter i fiskerifag befinner seg ved Høgskolen i Bodø (og samtlige av landets universitetsstudenter i så måte i Tromsø), og halvparten av landets siviløkonom-studenter ved høgskoler (de øvrige er ved Høgskolen i Agder). Dette er to litt spesielle tilfelle. For øvrig ser vi at landsdelen har en "uforholdsmessig" høy andel av studentene innen visse helse- og omsorgsfag, slik som 19,5 prosent av barnevernspedagogstudentene og den samme andel av sosionomstudentene, 17,9 prosent av helsefagstudentene, 14,8 prosent av sykepleierstudentene, 12,4 prosent av fysioterapistudentene, 12,3 prosent av vernepleierstudentene, og 11,4 prosent av radiografstudentene. Videre har høgskolene i landsdelen 13,3 prosent av studentene innen maritim utdanning.

Også for lærerutdanninger og pedagogiske fag er det til dels en betydelig overrepresentasjon. Hele 22,1 prosent av landets faglærerstudenter ved høyskoler befinner seg i landsdelen, og 16,5 prosent av allmennlærerstudentene, mens andelen studenter i pedagogiske fag utgjør 15,4 prosent. På økonomisk-administrative utdanninger har landsdelen 12,9 prosent av landets høyskolestudenter.

På en rekke andre områder er imidlertid andelen av studentene til dels klart lavere enn det andelen av befolkningen skulle tilsi. Bare 6,5 prosent av landets førskolelærerstudenter befinner seg i landsdelen.⁸³ Også innen realfag er andelen lav, med 7,4 prosent av studentene på matematisk-naturvitenskapelige fag, og 7,9 prosent av studentene på ingeniørutdanning. Høgskolene i landsdelen har 8,9 prosent av studentene på historisk filosofiske fag, og 9,6 prosent av studentene innen samfunnsfag. Til sammenligning har Universitetet i Tromsø 7,3 prosent av landets universitetsstudenter i samfunnsvitenskap, og bare 4,5 prosent av studentene som tar historisk-filosofiske fag ved universitetene.

Samlet kan vi med en nokså grov oppsummering si at landsdelen har til dels svært god dekning innen de fleste helse- og omsorgsutdanninger, samt lærerutdanninger og pedagogiske fag, men en klar underdekning særlig innen ingeniør- og realfag, samt i historisk filosofiske og til dels samfunnsfag, med unntak av økonomi.

Ut fra tabellen er det grunnlag for å si at høgskolene i Harstad og Narvik har det smaleste og mest konsentrerte studietilbudet, fulgt av Høgskolen i Nesna, som dog har et klart tyngdepunkt innen lærerutdanning og pedagogiske fag. Høgskolen i Tromsø har et omfattende tilbud om profesjonsutdanninger, ikke minst innen ulike helsefag. Det bredeste tilbudet finnes klart ved Høgskolen i Bodø, men også Høgskolen i Finnmark tilbyr en rekke ulike utdanninger, men med tyngdepunkt innen lærerutdanning, helsefag og samfunnsfag. Vi skal i det følgende se litt nærmere på de ulike institusjonene og deres oppbygning og fagtilbud.

Høgskolen i Finnmark er organisert i tre avdelinger, nemlig avdeling for helsefag, avdeling for pedagogiske og humanistiske fag, og avdeling for nærings- og sosialfag. Høgskolen tilbyr mastergrad (120 poeng) i reiseliv, og erfaringsbasert mastergrad i spesialpedagogikk og tilpasset opplæring (90 poeng). Ved disse studiene var det i 2005 registrert henholdsvis 30 og åtte studenter. Flest studenter hadde Høgskolen innen samfunnsvitenskap (388), allmennlærerutdanning (237), Sosionomutdanning (207), historisk-filosofiske fag (204), barnevernspedagogutdanning (177) og sykepleierutdanning (174). Det omfattende studietilbudet innen reiseliv er HiFm alene om i landsdelen, og her var det registrert 60 studenter på bachelorstudiet i 2005, og 35 studenter på bachelorstudiet i hotelladministrasjon.

Høgskolen i Tromsø er organisert i avdeling for helsefag, avdeling for ingeniør- og økonomifag, avdeling for kunstoffag, og avdeling for lærerutdanning. Ser vi avdelingsvis på det, var antall registrerte studenter ved hver av disse henholdsvis 1 170, 445, 161 og 1 174. Det største enkeltstudiet var allmennlærerutdanningen, med 480 studenter; fulgt av sykepleierutdanningen med 367 studenter; 397 studenter innen ulike helseprofesjonsutdanninger, økonomisk-administrativ utdanning med 266, førskolelærerutdanning med 175, pedagogiske fag med 168, faglærerutdanning med 148, og ingeniørutdanning med 130 studenter. Høgskolen tilbyr ingen mastergradsstudier, men har en

⁸³ Dette må blant annet knyttes til slike historisk-institusjonelle forhold. Førskolelærerutdanning var i utgangspunktet knyttet til barnevern og barnevernsakademier, og det nordligste var Dronning Mauds Minne i Trondheim. Lov om lærerutdanning av 1973 omfattet lærerutdanning og førskolelærerutdanning, og sistnevnte ble etter hvert et arbeidsfelt ved de pedagogiske høyskolene for lærerutdanning.

rekke profesjonsutdanninger og bachelor-tilbud, og tilbyr fagstudium i musikkutøving (240 sp) og faglærerutdanning i musikk (180 sp). Særpreget til Høgskolen i Tromsø må vel først og fremst sies å være knyttet til det brede tilbudet i helsefag; til de konservatoriebaserete kunstfagene, samt til ingeniør- og maritime fag.

Høgskolen i Harstad er organisert i to avdelinger, nemlig institutt for helse- og sosialfag (867 studenter) og institutt for økonomi og samfunnsfag (677 studenter). Høgskolen har ingen mastergradstilbud, men flere treårige studier, dels rettet mot helse- og omsorgsfeltet, og dels mot samfunns- og næringsliv. Organisert etter typer studieprogram var flest studenter registrert på samfunnsfag (675), fulgt av vernepleierutdanning (298), sykepleierutdanning (258), helsefag (197) og barnevernspedagogutdanning med 115 studenter. Høgskolen tilbyr et treårig studium i reiseliv og turisme, hvor det i 2005 var registrert 20 studenter. Høgskolens særpreget kan sies å være knyttet til tilbudene i helse- og omsorgsfag, og til nærings- og forvaltningsorienterte samfunnsfag.

Høgskolen i Narvik er organisert i fire institutt, som er Institutt for data-, elektro- og romteknologi, Institutt for bygnings-, drifts- og konstruksjonsteknologi, Institutt for anvendte vitenskaper, og Institutt for helse og sykepleivitenskap. Høgskolen tilbyr seks varianter av mastergrad i teknologi, og også seks bachelortilbud i de samme retningene.

Mastergradstilbudene har benevnelsene data/IT (42 studenter), elektroteknikk (18), industriell teknologi (21), ingeniørdesign (17), integrert bygningsteknologi (18) og romteknologi (21 studenter). Ingeniørutdanningene har de fleste studentene, med til sammen 424, fulgt av 156 på sykepleierutdanning, 126 i samfunnsvitenskap, og 111 i helsefag. Høgskolen i Narvik må kunne sies å være den mest rendyrkede av alle de nordnorske institusjonene, med et klart tyngdepunkt og særpreget knyttet til de teknologiske utdanningene.

Høgskolen i Bodø er organisert i fire avdelinger, nemlig Handelshøyskolen i Bodø (933 studenter), avdeling for samfunnsfag 1 (274 studenter), avdeling for fiskeri- og naturfag (164 studenter), og Profesjonshøyskolen (1 767 studenter). Sistnevnte rommer blant annet både lærerutdanningene og sykepleierutdanningen. Høgskolen har doktorgradsrett i bedriftsøkonomi og i sosiologi, og tilbyr elleve mastergradsstudier, nemlig i havbruk (11 studenter), politikk og samfunnsendring (16), praktisk kunnskap (72), rehabilitering (27), sosialt arbeid (63), sosiologi (18), spesialpedagogikk (29 studenter), samt i spesialpedagogikk og tilpasset opplæring, Master of Comparative Social Work, Master i helseledelse, og Master of Science in Energy Management.

Høgskolen i Bodø har som hovedstrategi å oppnå universitetsstatus gjennom doktorgradsrett på de fire områdene sosiologi, bedriftsøkonomi, marine fag og praktisk kunnskap. I og med satsingen i den forbindelse, kan disse fire feltene sies å utgjøre institusjonens tyngdepunkt. Høgskolen er landsdelens definitive tyngdepunkt når det gjelder utdanning og forskning innen bedriftsøkonomi, og innenfor sosiologi har det vært et tyngdepunkt i velferdssosiologi. Profesjonshøyskolen representerer også et tyngdepunkt og et særpreget, dels med journalistutdanning, men ikke minst med mastergradstilbud i praktisk kunnskap, og ambisjoner om doktorgradsrett på samme område. Høgskolen har flere bachelortilbud innen fiskerifaglige områder, selv om de fleste har relativt få studenter. Et unntak er bachelorstudiet i eksportmarkedsføring, hvor det i 2005 var registrert 59 studenter.

Høgskolen i Nesna har organisert samtlige studietilbud innen avdeling for utdanning. Institusjonen har ingen mastergradstilbud, men har inne søknad hos NOKUT for godkjenning av mastergrad i musikkvitenskap og mastergrad i profesjonsrettet naturfagsdidaktikk.

Lærerutdanningene utgjør det klare tyngdepunkt ved institusjonen, med 336 studenter registrert i 2005. Ved pedagogiske fag var det 138 studenter, 120 i matematisk-naturvitenskapelige fag, 101 i historisk-filosofiske fag, 83 på førskolelærerutdanningen, 56 på sykepleierutdanningen og 43 på faglærerutdanning. Det tilbys bachelorutdanninger innen idrett, drama, musikkvitenskap, informatikk og spesialpedagogikk, og i tillegg samarbeider institusjonen med Høgskolen i Sør-Trøndelag om to bachelortilbud i ingeniørfag (maskin- og kjemi-ingeniør) i Mo i Rana. Lærerutdanningene utgjør som nevnt tyngdepunktet, mens institusjonens særpreg også kan knyttes til de estetiske fagene og til real- og naturfagsdidaktikk.

Universitetet i Tromsø er organisert i seks avdelinger eller fakultet, nemlig Norges Fiskerihøgskole, det Medisinske fakultet, det Juridiske fakultet, det Samfunnsvitenskapelige fakultet, det Humanistiske fakultet og det Matematisk-naturvitenskapelige fakultet. En utfyllende omtale av tilbudene ved Universitetet i Tromsø ville føre svært langt. Institusjonen tilbyr 6-årige profesjonsstudier (360 studiepoeng) i medisin og i psykologi, samt femårige integrerte mastergradsprogram i farmasi, odontologi, rettsvitenskap (jus), lærerutdanning i språk og samfunnsfag, i fiskehelse, samt i en rekke realfag: arktisk naturbruk og landbruk, lærerutdanning i realfag, lærerutdanning i naturfag og matematikk, master i teknologi – industriell matematikk, master i teknologi – informatikk, master i teknologi – kommunikasjon og mikroelektronikk, master i teknologi – molekylær bioteknologi, og master i teknologi – romfysikk. Nylig er et nytt og unikt erfaringsbasert mastergradstudium i barn- og unges psykiske helse åpnet.

Det største studenttallet fant en i 2005 ved samfunnsvitenskap, med 1 174 studenter, fulgt av 777 i historisk-filosofiske fag, 676 klassifisert under "annet", 595 innen matematisk-naturvitenskapelige fag, 577 ved jus, 567 i medisin, 358 i psykologi, 309 innen fiskerifag, 259 i helsefag og 230 i økonomisk-administrativ utdanning. Universitetet er et breddeuniversitet med generell doktorgradsrett, og av de klassiske langvarige utdanningene er det bare teologi som mangler. UiT må slik sies å ha en rekke tyngdepunkt. I omtalen av egen institusjon trekkes likevel noen områder spesielt fram, hvor det pekes på komparative fortrinn innen områdene marin, polar, biomedisinsk og samfunnsmedisinsk forskning, og forskning knyttet til kultur, språk og samfunnsliv i nordområdene, samt til urfolks- og minoritetsforskning.

Samlet må en kunne si at dersom en ser på de langvarige studietilbudene (doktorgrads- og masterutdanninger), er det snakk om en forholdsvis begrenset grad av overlapp mellom de to største utdanningsinstitusjonene i landsdelen (UiTø og HBO). Mens de fleste mastergradsstudiene ved Universitetet i Tromsø har en klar disiplinær forankring og profil, er et flertall av mastergradstilbudene ved Høgskolen i Bodø av mer tverrfaglig og til dels anvendt art. Graden av dublerende tilbud er nok noe større på lavere grad. Den mest utstrakte graden av dublering når det gjelder studietilbud finner vi innen en del profesjonsrettede utdanninger.

Scenarier for samarbeidsformer og institusjonsstruktur i den nordlige landsdel

Når det skal diskuteres scenarier eller ulike former for samarbeid og institusjonsstruktur innen høyere utdanning og forskning i Nord-Norge, kan det være nyttig å ta utgangspunkt i fire dimensjoner:

- Institusjonstype
- Geografi
- Samarbeidsform
- Utviklingsstrategi

a) Institusjonstype

Her er det i utgangspunktet først og fremst snakk om et skille mellom to typer institusjoner, nemlig universitet og høyskoler. I landsdelen finnes i dag ett universitet og syv høyskoler. Høgskolen i Bodø har sterke ambisjoner om å oppnå universitetsstatus; men da ikke som et breddeuniversitet, men et universitet med en avgrenset portefølje. Samisk høgskole kan dessuten sies å stå i en viss særstilling. Denne institusjonen har ambisjoner om å være en høyere utdannings- og forskningsinstitusjon for hele den samiske nasjon, og slik favne et område som strekker seg på tvers av landegrensene i nord. Likevel faller institusjonen i hvert fall ennå innenfor et norsk juridisk og økonomisk forvaltningsregime, og det samarbeides med øvrige institusjoner i nord; i sær Høgskolen i Finnmark og Universitetet i Tromsø.

Det kan være relevant å trekke inn også andre institusjonstyper i en slik diskusjon. Særlig gjelder dette forskningsinstitusjoner i landsdelen, og eventuelt andre kunnskaps- og kompetanseinstitusjoner. Noen av disse kan være heleide datterselskap av RHU-institusjoner, slik som NORUT, eller ha et mer sammensatt eierskap, slik som Barentsinstituttet. Forsknings- og kunnskapsparter, samt næringshagene, er en del av virkemiddelapparatet for regional utvikling, men RHU-institusjonene kan likevel være inne på eiersiden, og grenseflatene mot disse institusjonene kan være betydelige. Dette gjelder også aksjeselskaper av typen Bioforsk.

Ytterligere en institusjonell form som kan være relevant, men som ikke er særlig utbredt, er korporasjoner på et avgrenset funksjonelt område innen høyere utdanning eller forskning. Dette kan for eksempel være en felles organisering for å løse oppgaver innen etter- og videreutdanningsfeltet mellom en eller flere av RHU-institusjonene. Det nærmeste en kommer slik funksjonell samarbeidsorganisering i dag, er vel det nordnorske forskerutdanningsnettverket, selv om det bare i beskjeden grad er knyttet egne organisasjonsressurser til dette tiltaket.

Funksjonelt basert samarbeid mellom RHU-institusjonene på avgrensede og definerte områder kan absolutt være verd å ta opp til diskusjon når rammen er spørsmålet om samarbeid og institusjonsstruktur i nord. Det mest aktuelle området er trolig samarbeid om tilbud innen etter- og videreutdanningsfeltet. I forprosjektet for "Innlandsuniversitetet" er tre varianter for opprettholdelse av tre selvstendige høyskoler tematisert, hvorav en tar opp muligheten for å etablere en felles EVU-enhet, og en annen etablering av en felles FoU-enhet; eventuelt i tillegg til en felles EVU-enhet.

For institusjonene kan det finnes flere fordeler ved et slikt formalisert samarbeid, både knyttet til kvalitet, kompetanse og kapasitet. Samlet vil institusjonene kunne få betydelig større markedsandeler, og også større markedsrett enn om de opptrådte hver for seg og som konkurrenter. Dersom en ønsker en større grad av nordnorsk "selvforsyning" av markedsorienterte kunnskaps- og kompetansetjenester, vil dette kunne være en riktig veg å gå. Dersom det i byer og tettsteder utenfor høgskolestedene etableres såkalte studiesentra, vil en samling av institusjonenes EVU-tilbud kunne lette samhandlingen med disse (selv om det også vil kunne oppfattes som å representere en form for ønske om monopolmakt).

Likevel finnes det også sterke innvendinger mot å ta ett område som EVU-virksomheten ut og organisere i en egen felles virksomhet, mens institusjonene i alt øvrig skal være fullstendig separate og selvstendige. For det første vil institusjonene lett miste oversikt og kontroll over denne delen av virksomheten dersom den skilles fullstendig ut; noe som i sin tur kan ha klare negative konsekvenser. Viktigst i så måte vil være spørsmål knyttet til faglig utvikling og kvalitetssikring. For det andre kan en utskilling føre til at muligheten for faglig utvikling svekkes generelt. Et hovedmål med EVU-virksomheten er selvsagt å bidra til livslang læring for en befolkning, og gi gode og fleksible studietilbud til så mange som mulig, uavhengig av bosted, alder og livssituasjon. Men for institusjonene – og på sikt også for det samfunn de skal betjene – representerer EVU-aktiviteten en viktig kilde til ytterligere faglig utvikling, styrking og fornying gjennom de ressurser den tilfører og de samhandlingsmuligheter den representerer. Økonomiske ressurser betyr mulighet for å knytte til seg flere fagfolk på varig basis; studenter med arbeids- og livserfaring bringer verdifulle stimuli inn i institusjonene, og samtidig knyttes nærmere kontakt mellom lærested og arbeidsplasser. Argumentet forsterkes dersom en tar høyde for at nye læringsformer, som nettopp baserer seg på slik samhandling og nyttiggjøring av erfaring og kontekst, i økende grad vil bli viktig og vanlig.⁸⁴ Ikke minst for relativt små institusjoner må det være viktig å unngå den oppsplitting, fragmentering og eventuelt dublering av fagkompetanse som en utskilling vil kunne medføre.

Samlet sett er det derfor grunn til å reise spørsmål ved hvor langt det er både mulig og ønskelig å gå med hensyn på å skille EVU-virksomheten sterkt ut fra den øvrige faglige aktiviteten ved institusjonene. Dette forhindrer ikke at det trolig er klart ønskelig med et sterkere samarbeid på dette området enn tilfelle er nå, også av grunner knyttet til skalafordeler og faglig kvalitet.

Som vi skal komme tilbake til, baserer norsk utdanningspolitikk seg fortsatt på at det er et skille og en arbeidsdeling mellom universitetet og vitenskapelige høyskoler på den ene siden, og øvrige høyskoler på den andre; altså et såkalt binært system. Men som vi også skal peke på, er det en rekke utviklingstrekk som bidrar til å gjøre dette skillet mindre klart, og kanskje også mindre relevant. Internasjonalt er det ulike tilnæringer til dette. I Australia og i Storbritannia har en gått over til et enhetlig system for høyere utdanning, mens for eksempel Finland og Tyskland fortsatt legger vekt på å skille mellom universitetene og andre høyere utdanningsinstitusjoner. Det er ofte pekt på såkalt "akademisk drift" fra høyskolene som årsak til denne tilnærmingen, men dette er slett ikke eneste årsak. Også universitetene har beveget seg inn på domener som i utgangspunktet var forbundet med høyskoleaktivitet. I Norge har systemet med akkreditering og muligheter for høyskoler til å oppnå universitetsstatus med

⁸⁴ Se for eksempel Peter Arbo "Universiteter og høyskoler – kunnskapssamfunnets knutepunkter?" (Artikkel), og Gunnar Grepperud og T.Thomsen (2001): *Vilkår for et regionalt utdanningsløft*, Tromsø: Uvett-publikasjon nr. 1, samt G.Grepperud, Wenche M. Rønning og Anne Marie Støkken (2004): *Liv og læring – voksnes vilkår for fleksibel læring*. Trondheim: VOX.

grunnlag i deler av deres virksomhet (fire doktorgradsområder og fem mastergrader) vært et bidrag til at skillet kommer til å bli ytterligere utvisket. Med etableringen av Universitetet i Stavanger er en rekke høyskoleutdanninger med ett havnet innenfor rammen av et universitet.

b) Geografi

Det finnes i dag åtte høyere utdanningsinstitusjoner i landsdelen, hvorav to er lokalisert i Tromsø, og de øvrige i Nesna, Bodø, Narvik, Harstad, Alta og Kautokeino. Flere av institusjonene gir imidlertid også grunnutdanninger på permanent basis på en rekke andre steder i landsdelen, og hvor det også er tilsatt ansatte. Det gjelder i Sandnessjøen, hvor Høgskolen i Nesna gir sykepleierutdanning; i Mo i Rana, hvor Høgskolen i Nesna har studietilbud i informatikk; og Høgskolen i Bodø sykepleierutdanning, samt økonomisk-administrativ utdanning, i Stokmarknes, hvor Høgskolen i Bodø gir utdanning i sykepleie og økonomisk administrative fag, og i Hammerfest, hvor Høgskolen i Finnmark driver sykepleierutdanning. Høgskolen i Narvik har en avdeling lokalisert i Alta.

Høgskolene i landsdelen har i tillegg vært meget aktive når det gjelder å tilby desentraliserte, samlingsbaserte studier på en rekke andre steder. Dette gjelder også studietilbud av flerårig karakter. Her utmerker ikke minst Høgskolen i Nesna seg, som har gitt desentralisert allmennlærerutdanning så vel i Brønnøysund, Mosjøen, Mo i Rana, Leknes og Narvik. Høgskolen i Tromsø har gitt slikt tilbud på Finnsnes, og Høgskolen i Finnmark på Sætermoen og i Kirkenes og Vadsø, samt desentraliserte tilbud i Tromsø (sosionom og faglærerutdanning). Det var blant annet på denne bakgrunnen at Stortinget under budsjettbehandlingen for 2005 vedtok å unndra høgskolene i Nesna, Harstad, Finnmark, samt Samisk Høgskole fra kutt i bevilgningene til desentralisert høyere utdanning. I tillegg til de flerårige grunnutdanningene, kommer også ulike studietilbud av kortere varighet, og som kanskje gis en eller noen få ganger på det enkelte sted. Disse tilbys gjerne i et samarbeid mellom en høyere utdanningsinstitusjon og det vi kan kalle en lokal studieorganisasjon eller kompetansemekler, som også er et hyppig benyttet begrep. I Nordland er det bygget opp et system av såkalte Regionale kompetansekontor (RKK), som sprang ut av opplæringsbehov innen skolesektoren, men som i dag også driver virksomhet rettet mot andre sider av primært offentlig sektor.

I forlengelsen av dette er det også interessant å trekke inn arbeidet med å etablere såkalte lokale eller regionale studiesentra, hvor blant andre Nordland fylkeskommune har lagt ned et betydelig engasjement. Dette arbeidet har i stor grad hentet forbilder fra Sverige; blant annet slik det kommer til uttrykk ved organisasjonen Akademi Norr. Dette inngår i et interkommunalt samarbeid ("kommunalförbund") hvor 13 kommuner i fire län er med⁸⁵. Siktemålet er å skape en aktiv og slagkraftig enhet med større ressurser enn den enkelte kommune kan mobilisere når det gjelder å initiere, drive og markedsføre høyere utdanning i regionen. Sentralt står behovet for å få til samarbeid, samt å mobilisere det lokale nivåets kompetanse, engasjement og ansvar for egen utvikling.

Langt på veg kan man si at denne organiseringen springer ut av og ivaretar etterspørselssiden ved høyere utdanning. I den grad modellen både ideologisk og praktisk legger opp til et skille mellom tilbydere og etterspørere, har det tidvis gitt opphav til problematisering av både om og hvordan den enkelte høyere utdanningsinstitusjon skulle organiseres inn i dette arbeidet.

⁸⁵ Kommunene Arjeplog, Arvidsjaur, Dorotea, Kramfors, Lycksele, Malå, Sollefteå, Sorsele, Storuman, Strömsund, Wilhelmina, Vindelen og Åsele

Resonnementet har vært at det lokale samarbeidet skulle øke etterspørernes markedsmakt, og at studietilbud like gjerne skulle kunne hentes og kjøpes en rekke andre steder enn ved den høgskolen som eventuelt lå i regionen. Et argument mot dette har blant annet vært at en slik ”studietilbuds-shopping” i for stor grad ser det enkelte studietilbud løsrevet fra en mer samlet strategi for å bygge opp en varig og lokalisert kompetanse i den aktuelle region.

Samlet sett kan det med en viss rett hevdes at høyere utdanning i Nord-Norge i dag foregår på en nokså desentralisert måte, i hvert fall dersom vi snakker om lavere grads utdanning. Dette bildet kan imidlertid modifieres noe, blant annet dersom vi tar i betraktning de store avstandene innen landsdelen. Spørsmålet om regionalisering og regional fordeling av kompetanse og høyere utdanning er diskutert på annet sted i denne rapporten. Det er store forskjeller internt i landsdelen og mellom kommunene med hensyn på befolkningens utdanningsnivå. Etableringen av Universitetet i Tromsø og tilbudene ved de ulike høgskolene i nord har bidratt til at svært mange typer studier så vel av høyere som lavere grad i dag kan tas i landsdelen. Men som vi har sett, har ikke dette fjernet de store regionale ulikhetene med hensyn på kompetansenivå. Det er bare fire av 90 (nå 89) kommuner i landsdelen hvor andelen av befolkningen som har utdanning på universitets- og høgskolenivå ligger over landsgjennomsnittet, og i et stort antall kommuner ligger andelen på et meget lavt nivå. Litt spissformulert kan en si at i dette perspektivet er Tromsø, Bodø og i noen grad Alta ”øyer i et hav” av nokså lav formalkompetanse. Betydningen av dette er nærmere diskutert i avsnittet om de høyere utdanningsinstitusjonenes betydning for regional utvikling, og skal ikke gjentas her. Men en konklusjon må være at jobben med å kompetanseheve landsdelen vår langt fra er gjort.

Et viktig spørsmål er derimot om dagens organisering av høyere utdanning, kompetanseheving, forskning og kunnskapsproduksjon er tilfredsstillende i forhold til denne og andre oppgaver. Det foregår i dag få eller ingen systematiske forsøk på å koordinere tilbudene inne høyere utdanning i landsdelen; i beste fall en slags gjensidig autonom tilpasning, samt noen få samarbeidsavtaler mellom enkelte av institusjonene. Denne situasjonen er blitt forsterket gjennom den reduserte grad av hierarkisk styring av studietilbud fra departementets side, og bortfall av måltall for en rekke studietilbud. En viss omfordeling av studieplasser i form av endringer i rammebevilgninger foregår riktignok, men denne er i liten eller ingen grad forankret i noen samlet plan.

Mønsteret av studietilbud som finnes i Nord-Norge i dag, og den geografiske fordelingen av disse, er et produkt av en rekke forhold, så som nasjonal politikk, historiske forhold, institusjonsspesifikke satsinger og strategier, og etterspørsel fra utdanningsinstitusjonenes omgivelser. Etableringen av Universitetet i Tromsø må sies å ha vært den største målrettede satsingen med kompetanseheving i landsdelen for øye. Fra en nasjonal synsvinkel har etableringen av systemet med distriktshøyskoler, og senere konsoliderte regionale høyskoler, vært et viktig og vellykket regionalpolitisk tiltak, slik som blant annet påpekt av Effekttutvalget.⁸⁶

I samband med en diskusjon av institusjonsstruktur og samarbeidsformer innen høyere utdanning i Nord-Norge, er det i sær tre aspekt ved geografi som er viktig.

- Geografisk avstand mellom studiestedene vil kunne være en viktig rammebetingelse i forhold for hvilke typer samhandling og samkvem det er mulig

⁸⁶ Se NOU 2004:2: Effekter og effektivitet. Effekter av statlig innsats for regional utvikling og distriktpolitiske mål.

å få til. Her kommer naturlig nok moderne IK-teknologi inn som en modifierende faktor.

- Institusjonenes nedslagsfelt med hensyn på studentrekruttering og kandidatproduksjon.
- Institusjonenes identitet og grad av lokal forankring og identifikasjon.

De to sistnevnte forhold er selvfølgelig ikke konstante størrelser. Institusjonenes nedslagsfelt med hensyn på for eksempel studentrekruttering lar seg kartlegge til enhver tid, men er ikke noen automatisk funksjon av regionale forhold. Her kommer institusjonsspesifikke satsinger og strategier inn som en modifierende faktor. Dette er enda mer fremtredende når det gjelder det tredje aspektet. Selv om ny lov for universitet og høyskoler ytterligere fremhever institusjonenes samfunnsansvar og oppgaver i retning av å være regionale utviklingsaktører, vil det variere i hvilken grad institusjonene oppfatter seg og agerer som lokale utviklingsagenter. I utgangspunktet er samfunnsoppdraget for institusjonene sektorspesifikt definert: De skal drive utdanning, forskning og kunnskapsformidling, og denne allmenningen kjenner verken kommune-, fylkes- eller nasjonsgrenser. Men som nevnt er den regionale forankringen og forpliktelsen blitt forsterket både gjennom lovgivning og andre forhold, og institusjonene har i stor grad både tatt og blitt tilskrevet en slik rolle som regional utviklingsaktør. Ikke minst fra de lokale omgivelsenes side kan institusjoner i de mer ekstreme tilfelle risikere å bli bedømt mer etter i hvilken grad de oppfattes å bidra til stedsutvikling enn til kunnskapsutvikling.

At de høyere utdannings- og forskningsinstitusjonene skal bidra til samfunnsutvikling, er selvfølgelig en helt legitim forventning. Hvordan dette skal skje, er imidlertid en annen sak. Umiddelbare nyttekraav kan komme til å fordrive hensynet til langsiktig kunnskapsutvikling og kompetansebygging, og rollen som utviklingsaktør kan bringe institusjonene inn i lokale eller regionale spill som gjør det vanskelig eller endog umulig å ivareta hensynet til kritisk søkelys og distanse, og i siste instans være en trussel mot fri og uhildet forskning. Dette har særlig blitt ansett som en verdi og forpliktelse innenfor rammen av universitetene, men i våre dager er det kanskje like relevant å sondre mellom aktivitetsområder som mellom institusjonstype. Fri og kritisk forskning av grunnleggende karakter skal kunne foregå og gjør det også ved høyskoler, på samme måte som det også kan finnes sterke innslag av anvendt forskning ved universitetene.

c) Samarbeidsform

Vi har tidligere trukket fram noen prinsipielle betraktninger knyttet til ulike former for samordning og koordinering innen et virksomhetsfelt, som for eksempel høyere utdanning. Slik koordinering kan være mer eller mindre tilsiktet og styrt, men kan også inneholde elementer av frikopling eller gjensidig autonom tilpasning. På samme måte er det også slik at samhandling og eventuelt samarbeid mellom enkeltinstitusjoner innen et felt kan være mer eller mindre omfattende, regulert og styrt. I utgangspunktet er det naturlig å sondre mellom samarbeid og sammenslåing. Den første formen dreier seg om organisert samhandling – gjerne rettet mot oppnåelse av felles mål eller løsning av felles problem – mellom formelt selvstendige og atskilte institusjoner. I tilfelle sammenslåing opphører institusjonens autonomi helt eller delvis, selv om den enkelte institusjon fortsatt kan bestå som en distinkt enhet. I en fusjonert enhet er den overordnede styringen samlet i ett organ, selv om virksomheten likevel kan være organisert etter en desentralisert modell. Føderasjoner er en

form for samarbeid hvor de enkelte selvstendige enheter avgir råderett og beslutningsmyndighet på nærmere spesifiserte områder.

Som vi har vært inne på, er det en relativ autonomi vi snakker om når det gjelder høyere utdanningsinstitusjoner. Dette gjelder i sær de statlige institusjonene, som jo utgjør den alt overveiende mengden, men ny lov for UH-sektoren omfatter som kjent både statlige og private institusjoner. Universitet og høyskoler har staten som sin eier, og er organisert som såkalte forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Dette ble resultatet etter en omfattende diskusjon i forbindelse med utarbeidelsen av ny lov for institusjonene i sektoren om hvilken tilknytningsform som skulle velges. Flertallet i lovutvalget, det såkalte Ryssdal-utvalget, gikk inn for at en skulle velge en organisasjonsmodell basert på at institusjonene skulle være selveiende stiftelser, og begrunnet dette i hovedsak med at en slik form ville gi størst grad av autonomi for institusjonene, også fra staten, og slik øke deres selvstendige handlingsrom. En vurdering av samarbeid og eventuelle sammenslåinger mellom institusjoner må selvfølgelig ta opp i seg de mulighetene og begrensningene som eierskap og tilknytningsform representerer. Dette er behandlet tidligere, og i det følgende skal vi se på ulike former for og grader av samarbeid, inklusive sammenslåing.

Til tross for den prinsipielle forskjellen mellom samarbeid og sammenslåing, er det også mulig å se formene som stadier innenfor et kontinuum. I en utredning om etablering av Innlandsuniversitetet har Tine Sophie Prøitz nettopp tatt utgangspunkt i et slikt kontinuum, basert på den australske forskeren Harman.⁸⁷ Her trekkes opp et kontinuum basert på fire grunnmodeller, nemlig frivillig samarbeidsavtale, formalisert samarbeidsavtale/konsortium, føderasjon, og fusjon. Et frivillig samarbeid kan være mer eller mindre formalisert, og mer eller mindre forpliktende for de deltakende institusjoner. Prøitz peker på at et kjennetegn ved denne forbindelseslinjen er at enheter, regelverk, makt- og institusjonsstrukturer ikke forandres som en konsekvens av samarbeidet. Slike avtaler kan være utformet på ulike nivå, og i svært varierende grad være ledsaget av ressurser til forvaltning og gjennomføring av avtalen. De fleste høyere utdanningsinstitusjonene har i dag en rekke avtaler også på institusjonsnivå, både med andre institusjoner og med myndigheter, virksomheter og frivillige organisasjoner. Universitetet i Tromsø har i dag slike avtaler med flere av høyskolene i landsdelen. I Nordland har fylkeskommunen inngått partnerskapsavtale så vel med Norges forskningsråd som med de tre høyskolene i fylket. Felles for disse avtalene må sies å være at de har et rammepreg, og ikke uten videre utløser ressurser og konkret samhandling. En gjennomgående erfaring i academia er at avtaler som er inngått på ledelsesnivå sjelden utløser særlig samarbeid dersom de ikke er forankret i interesse hos en eller flere blant det faglige eller administrative personalet ved de aktuelle institusjonene.

Konsortier er samarbeidsformer som også er basert på frivillighet, men som gjerne har en noe mer forpliktende karakter for medlemsinstitusjonene. Til grunn for samarbeidet ligger en formalisert avtale, som gjør nærmere rede for rettigheter og plikter. Konsortier er gjerne dannet for å ta seg av en eller flere oppgaver som er felles for medlemmene, eller for å ta seg av virksomheter de har en felles interesse av. Prøitz skriver at forbindelseslinjen er kjennetegnet ved at de deltakende institusjonene har laget formelle avtaler samtidig som de opprettholder sin institusjonsform, og at fordelene er at en kan oppnå økt faglig mangfold, høyere kvalitet og forbedrete servicefunksjoner samtidig en kan redusere kostnader. Hun peker likevel på at det samtidig ikke er sikkert at denne organisasjonsformen vil hjelpe i situasjoner med alvorlige økonomiske eller ledelsesproblemer, siden samarbeidet er knyttet til

⁸⁷ Tine Sophie Prøitz (red)(2001): *“Jo mere vi er sammen” – dynamisk utvikling mot en nettverksinstitusjon I Hedmark og Oppland*. Oslo: NIFU skriftserie nr.19/2001.

et så avgrenset område.⁸⁸ Prøitz nevner EVU-virksomhet, FoU –aktivitet og samskipnadsvirksomhet som eksempler på mulige samarbeidsområder. Et annet kan være faglig samarbeid, slik som i ECPR (European Consortium for Political Research). Her er institusjoner medlemmer og betaler en fast kontingent. Det er etablert et eget sekretariat og en styringsstruktur, og hver institusjon utpeker en offisiell representant, som blant annet deltar på rådsmøtene i konsortiet.

Føderasjon representerer nok et skritt langs dette kontinuumet, og forskjellen fra et konsortium er av gradsmessig art snarere enn prinsipiell. Prøitz skriver at ved en føderasjon blir ansvar og autoritet delt mellom institusjonene, og det blir som regel dannet en styringsmessig overbygning. Modellen gjenfinnes ofte i flere typer nettverksorganiserte institusjoner. Det er trolig dekning for å si at de enkelte medlemmer (land, regioner, institusjoner) i større grad avgir autoritet ved medlemskap i en føderasjon enn i et konsortium, og ofte på et bredere felt. Denne myndighetsoverføringen reguleres gjennom formelle avtaler (konstitusjoner), som spesifiserer kompetanse, rettigheter og plikter. Noen former for stiftelser kan sies å ha en føderativ karakter. Ett eksempel kan være konsoliderte enheter på museumsområdet. På Helgeland har for eksempel 14 kommuner gått sammen om å danne stiftelsen Helgeland Museum, som har overtatt driftsansvaret for disse kommunenes museumsanlegg. Kommunene beholder eierskapet til anleggene, men styringen av driften er i sin helhet et ansvar for stiftelsens ledelse og styre. Etter forhandlinger er det i en formell avtale definert hvilke anlegg overdragelsen omfatter. Eierkommunene oppnevner representanter til rådsmøtet, som velger styre for stiftelsen. Avgjørelsene i styret kan imidlertid ikke overprøves verken av rådsmøtet eller eierne enkeltvis eller samlet. Stiftelsen er utstyrt med en administrativ overbygning og en daglig leder som rapporterer til stiftelsens styre.

Fusjon representerer den sterkeste form for samarbeid, siden de enkelte virksomhetene oppgir sin selvstendighet, og går inn i en samlet organisatorisk enhet, med felles overordnet styringsorgan. Det finnes imidlertid mange former for fusjoner, og de enkelte enhetene kan så vel fysisk som organisatorisk fortsatt fremstå som avgrensede og identifiserbare. Et eksempel på dette er organiseringen av spesialisthelsetjenesten her i landet i regionale og lokale helseforetak. Landet er inndelt i fem regionale helseforetak, som hver har sitt styre, oppnevnt av foretaksmøtet, som er helseministeren. De regionale helseforetakene igjen er inndelt i lokale helseforetak, som også har sine styre, oppnevnt av styret for det regionale helseforetaket. De lokale helseforetakene kan bestå av ett eller flere sykehus, som tidligere var selvstendige enheter.⁸⁹

Så vel Harman, Prøitz, Skodvin og andre som har vært opptatt av fusjoner i høyere utdanning viser til at en mulig måte å sondre mellom ulike typer fusjoner på, kan være å skille mellom type fagtilbud ved institusjonene på den ene siden, og type sluttprodukt på den andre (for eksempel gradsstruktur). Dette gir da de fire fusjonstypene horisontal, vertikal, blandet og konglomerat. En annen distinksjon kan være knyttet til hvorvidt fusjonene var tvungne eller frivillige. Som vi tidligere har vært inne på, har de fleste fusjonene i vårt system vært av tvungen art.

⁸⁸ Ibid, s.84.

⁸⁹ Det er hele tiden viktig å være klar over at det er en relativ selvstendighet det her er snakk om. Sykehusene var tidligere eid av fylkeskommunene, og styringsstrukturen varierte, for eksempel ved at noen av sykehusene hadde egne styre, mens andre sorterte direkte under de stående fylkeskommunale organ.

d) d) Strategier

Basert på internasjonale erfaringer identifiserer Prøitz fire hovedtyper av strategier som er fulgt ved sammenslåinger av høyere utdanningsinstitusjoner:⁹⁰

- a) En bottom-up strategi. Her kommer initiativ, drivkraft, engasjement og implementering nedenfra, og etablering av en ny organisering skjer med utgangspunkt i institusjonene selv.
- b) En top-down strategi, hvor initiativ og iverksetting skjer ovenfra. Dette kan enten dreie seg om overordnede (nasjonale) myndigheter, eller fra institusjonenes ledelser.
- c) En diversifiseringsstrategi. Her er siktemålet å ivareta det faglige mangfoldet i sammenslåinger mellom institusjoner som har utfyllende fagporteføljer.
- d) En integreringsstrategi. Her er siktemålet å definere spesifikke satsinger, for eksempel knyttet til etableringen av nye flerfaglige eller tverrfaglige områder.

Som vi har vært inne på tidligere, er disse strategiene ikke nødvendigvis gjensidig utelukkende. Dels kan det være aktuelt å kombinere strategier, og dels kan det være snakk om å følge ulike strategier i ulike faser av en sammenslåingsprosess. Dette synes for eksempel å ha vært tilfelle ved etableringen av Syddansk Universitet. Tilkomsten kan langt på veg tilskrives initiativ og omforent engasjement fra topplederne ved de fire institusjonene, mens det senere i prosessen ble åpnet opp for initiativ og engasjement nedenfra.

Som vi tidligere har sett, la utredningen "Venner for livet" langt på veg opp til en sammenslåing av Høgskolen i Tromsø og Universitetet i Tromsø som langt på veg kan sies å bygge på en top-down tilnærming, kombinert med en organisasjonsstrategi basert på full integrasjon, og en faglig strategi delvis basert på komplementaritet. I forbindelse med etableringen av et eventuelt universitet på Innlandet, har NIFU utarbeidet en meny av mulige scenarier eller strategier, som vi skal se litt nærmere på.

Innlandsuniversitetet: Mulige lærdommer og modeller?

Med utgangspunkt i de modellene og strategiene som er skissert ovenfor, har NIFU foreslått fire mulige handlingsalternativ for et eventuelt samarbeid, karakterisert gjennom stikkordene konsolidering, flaggskip, integrasjon og kontinuum. Avhengig av type strategi, skisseres det også to varianter av konsolideringsmodellen. Vi skal kort gjøre rede for de fire alternativene.

a) Konsolidering.

Denne modellen innebærer en sammenslåing mellom institusjoner som betraktes som likeverdige innenfor et nettverk. For å styre de sammenslåtte enhetene etableres det en ny sentralledelse, ofte lokalisert på "nøytral" grunn; altså ikke fysisk integrert i noen av de institusjonene som har gått sammen. Både reelt og symbolsk anses dette som viktig for å markere likeverdigheten mellom de aktuelle enhetene. For igjen å bruke den konsoliderte enheten Helgeland Museum som eksempel, så er hovedkontoret for stiftelsen etablert i Mosjøen, men i en egen bygning fysisk adskilt fra Vefsn Museum, som er en av de 14 sammenslåtte enhetene.

En sentral utfordring knyttet til denne modellen, er å klarlegge hvilket ansvar og hvilke oppgaver som skal overføres til den nye organisasjonen. I de konsoliderte museumsenhetene er det driftsansvaret som er overført, og i avtale er det slått fast hvilke anlegg driftsansvaret skal gjelde for. For den nye enheten er stiftelsesformen valgt som organisasjonsform.

⁹⁰ Prøitz, op.cit., s.79.

For et Innlandsuniversitet skisserer Prøitz opp to varianter av denne modellen, basert på en bottom-up/diversifiseringsstrategi, og en top-down/integrasjonsstrategi. I den første etableres det en sentralledelse, og de tre høyskolene går fra å være selvstendige og uavhengige til å bli nettverksmedlemmer. Modellen gjør det imidlertid mulig for dem langt på veg å opprettgolde egen identitet, samtidig som en kan opptre samlet utad. Hun betegner dette som en ”kompromissenes modell”, som kan tilfredsstille mange og gjøre at mye av den tidligere aktiviteten kan videreføres, men som også kan føre til gnisninger og dobbeltarbeid. Konkret listes det opp følgende mulige gevinster og ulemper:⁹¹

Gevinster:

- Enhetene vil i stor grad kunne beholde autonomi og bestemmelse over egne faglige aktiviteter
- Studentenes og de ansattes lojalitet og tilhørighet opprettholdes
- Større administrative, juridiske og økonomiske oppgaver kan overføres til sentralledelsen.
- Nettverksmedlemmenes tilsatte får mer tid til konsentrasjon om faglig virksomhet
- Nettverksmedlemmene får fordeler av å kunne opptre som en stor enhet i nasjonale og internasjonale sammenhenger
- Scenariet er en ”kompromissmodell” og kan virke dempende på konfliktnivåer
- Fagkulturer og tradisjoner opprettholdes og vernes
- Scenariet gir muligheter til å etablere en sterk og samlende EVU/FoU-enhet nært knyttet til både sentralledelsen og medlemmene
- Scenariet åpner for faglig bredde og frihet, ”la de tusen blomster blomstre”

Som mulige ulemper eller utfordringer anføres:

- Det kan raskt stilles spørsmål til om samarbeidets fulle potensial utnyttes godt nok med tanke på faglig integrasjon/dynamikk og fleksibilitet og samarbeid på tvers mellom medlemsenhetene
- Scenariet inneholder en risiko for at nettverksmedlemmene vil motarbeide hverandre gjennom medlemsspesifikke aktiviteter fremfor aktiviteter som fremmer nettverket som helhet i og med at de gamle institusjonens autonomi, kultur og fagporteføljer i stor grad opprettgoldes
- Modellen kan bidra til et stort, tungt og kostbart byråkrati i og med at det sannsynligvis vil etableres administrasjon både på sentral- og medlemsnivå
- Modellen skaper distanse mellom sentralledelsen og de tilsatte, og det kan bli vanskelig å fange opp behov og utfordringer på sentralt nivå
- I markedsføringsøyemed kan det være uklart om høyskolen er en eller tre institusjoner
- Modellens tredeling kan skape problemer i arbeidet med å finne felles satsingsområder og målsettinger for nettverkets totale virksomhet
- Når fagtradisjoner og kulturer får leve videre kan det føre til ubalanse i modellens prinsipp om likeverdighet mellom medlemmene om holdninger om at ”vi er bedre enn dem” får leve videre og kan sementeres i systemet
- Sterke nettverksmedlemmer innebærer en svak sentralledelse uten noen form for egentlig styring og ledelse

I utredningen fra NIFU presenteres som nevnt to varianter av en konsolideringsmodell. Den andre versjonen benytter seg av en top-down preget integrasjonsstrategi. I denne modellen har

⁹¹ Sitert etter Prøitz, op.cit., s. 143 pp

institusjonene fremdeles en viss grad av selvbestemmelse, men sentralledelsen har en langt sterkere posisjon, og kan styre nettverksmedlemmene til faglig integrasjon gjennom opprettelse av nye fagtilbud av tverr- eller flerfaglig art. Det heter videre at ”..Dette gir sentralledelsen større muligheter til å gjøre strategiske og fleksible valg når det er nødvendig. Samtidig åpner det for en sanering av studieporteføljen gjennom eliminering av duplikater og i situasjoner med nedgang i søkertall. Modellen kan bidra til å styrke og markere nettverksinstitusjonenes faglige profil gjennom etablering av unike tverrfaglige studietilbud basert på de tre medlemmenes studieportefølje.”⁹²

Punktvis oppsummeres mulige gevinster og ulemper på denne måten:

Mulige gevinster:

- Større administrative, juridiske og økonomiske oppgaver kan overføres til sentralledelsen.
- Større administrative enheter åpner for høyere administrativ kompetanse på alle felt
- Nettverksmedlemmenes faglige tilsatte får tid til konsentrasjon om faglig virksomhet
- Nettverksmedlemmene får fordeler av å kunne opptre som en stor enhet i nasjonale og internasjonale sammenhenger
- Scenariet gir mulighet til å etablere en sterk og samlende EVU/FoU-enhet nært knyttet til både sentralledelsen og medlemmene
- Utvidet samarbeid gjennom etablering av nye tverrfaglige fagfelt og eventuelle sammenslåinger av fagfelt
- Økt rasjonalitet i den faglige virksomheten gjennom muligheter til sterkere strategisk ledelse og sanering av studieportefølje ved behov
- Utvidet samarbeid fremmer faglig integrasjon
- Fremmer generelt samarbeid på alle nivåer, og dette kan også virke positivt på utviklingen av tilbud innenfor EVU og FoU

Som mulige ulemper eller utfordringer anføres følgende:

- Scenariet kan skape økt konfliktnivå i og med at etablering av nye fagfelt evt. sammenslåing av gamle vil kunne kreve endringer i fagtradisjoner og bryte ned kulturer knyttet til arbeidsmåter og metodikk innenfor undervisning og forskning
- Satsing på nye fagfelt vil kreve prioriteringer noe som igjen vil kreve at noe prioriteres levere evt. legges ned
- Strategiene krever en sterk ledelse med en legitimitet og som tør å ta ubehagelige beslutninger
- Ansatte ved andre fag og studieretninger vil kunne føle seg tilsidesatt eller i skyggen av de nye fagfeltene og motarbeide videre integrasjon
- Modellen kan bidra til et stort, tungt og kostbart byråkrati i og med at det høyst sannsynlig vil etableres administrasjon både på sentralt- og på medlemsnivå
- Modellen skaper distanse mellom sentralledelsen og de tilsatte, og det kan bli vanskelig å fange opp behov og utfordringer på sentralt nivå
- I markedsføringsøyemed kan det bli vanskelig å fremstå som en institusjon

I sine kommentarer til denne andre modellen, viser Prøitz til at den har flere likhetstrekk med det som opprinnelig ble valgt som modell for det fusjonerte Charles Sturt University i Australia. Her ble det også etablert en ny fakultetsinndeling som nettverksmedlemmenes

⁹² Prøitz, op.cit. s.144.

studieportefølje ble underlagt, og slik integrert under felles fakultetsbenevnelser uansett lokalisering. Prøitz påpeker at denne modellen ikke fungerte godt nok for ledelsen ved CSU., og at en senere har valgt total integrering både som modell og strategi, og at CSU derfor ikke lenger har karakter av å være en nettverksinstitusjon.

b) **Flaggskip-modellen.**

Den andre hovedtypen scenario som NIFU basert på internasjonal litteratur trekker fram som en mulighet, er en multi-campus modell som går under navnet "Flaggskip-modellen". Den bygger på at en (dominerende) institusjon utvides gjennom at nye studiesteder etableres, eller at eksisterende innlemmes i eller absorberes av en annen. Sentraladministrative funksjoner ligger hos hovedenheten, som også har de mest sentrale undervisnings- og forskningsaktivitetene i nettverket. Modellen tilsier at det er naturlig å legge en integrasjonsstrategi til grunn, og i NIFU-utredningen om Innlandsuniversitetet vises det til at Høgskolen i Lillehammer er den som har arbeidet lengst med og har størst kompetanse innen FoU-virksomhet, og kan i så måte fungere som flaggskip.

Som mulige gevinster ved å benytte denne modellen anføres følgende punkt:

- Modellen gir muligheter til å bygge videre på en FoU-kultur som allerede finnes
- Alternativet kan bidra til at samtlige tre institusjoner får hevet sin status politisk sett
- Alternativet kan bidra til at universitetsambisjonen blir mer realistisk
- Modellen kan bidra til å styrke EVU-tilbudet generelt både med tanke på regionale men også nasjonale behov
- Samlet sett kan institusjonen markedsføres med et langt bredere fagtilbud og således nå ut til flere med utgangspunkt i ett navn og en institusjon

Som mulige ulemper eller utfordringer anføres:

- Høyt konfliktnivå i og med at svært mange må legge til side sine fagkulturer og begynne å samarbeide på nye måter og kanskje under nye studieplaner og metoder
- Et ensidig fokus på FoU kan skape fremmedgjøring, frustrasjon, frykt og misnøye blant mange ansatte
- Spørsmål vedrørende HiLs (Høgskolen i Lillehammer) rolle som "moderininstitusjon" og modellens generelle legitimitet ved de andre studieenhetene
- Spørsmål om universitetsambisjonene alene er nok for å gjennomføre en sammenslåing

c) **Integrasjonsmodell**

Den tredje hovedtypen modell som NIFU-utredningen trekker fram, er en integrasjonsmodell som er basert på at en nettverksløsning ligger i bunnen. Prøitz skriver at integrasjon fungerer både som modell og strategi, og at målsettingen er å bryte ned gamle strukturer og kulturer til fordel for etablering av den nye institusjonen: "Ved institusjoner med den integrerte modellen spres ledelsen rundt på de ulike studiestedene og nettverksmedlemmene defineres som likeverdige under en desentralisert styrings- og ledelsesmodell. Modellen har vært anvendt for å svare på noen av de problemene en har erfart med det konsoliderte alternativet der de gamle institusjonseenhetene har blitt for sterke til at helheten kunne dra fordeler av sammenslåing. Integrasjonsmodellen går på tvers av de opprinnelige institusjonenes strukturer, tradisjoner og

kulturer. Modellen forsøker å tvinge samtlige ansatte på alle nivåer til å slutte å tenke spesifikt studiested og begynne å tenke institusjon som helhet.”

I denne modellen tenker en seg en slags funksjonell spesialisering, hvor – under rektors samlede ledelse – ansvaret for ledelse av ulike områder plasseres rundt ved de tre studiestedene, og slik skjærer på tvers av geografi/studiested.

Som mulige gevinster anfører NIFU:

- Alternativet kan bidra til rask og effektiv omorganisering og etablering av en ny organisasjon
- Studieenheterens tilsatte blir raskt kjent med hverandre gjennom samarbeid og integrering
- Alternativet gjør det mulig å begrense duplisering av studietilbud
- Alternativet gjør det mulig å samle felles styrker innenfor både FoU og undervisningsvirksomhet

Som mulige ulemper eller utfordringer anføres:

- Implementering av modellen kan oppleves som fremmedgjørende og toppstyrt blant de ansatte
- Modellen krever en sterk og kreativ ledelse for beslutningstaking som ofte kan gå på tvers av hva flertallet ved institusjonene ønsker
- Modellen forutsetter et engasjert og endringsvillig kollegium ved samtlige studieenheter

NIFU viser til at Mitthögskolan i Sverige (nå Mittuniversitetet) langt på veg drives etter en slik modell, og at institusjonen er et nettverk der ledelse og fakultetsvis inndeling i stor grad er stedsovergrepene. Det vises derimot til at Charles Sturt University i Australia har gått bort fra nettverkstankegangen både i retorikk og struktur. Institusjonsenheterne er fremdeles geografisk spredt, men universitetet opererer i dag som en enhetlig institusjon.

d) Prosess-modell

Til sist trekker NIFU opp et alternativ som er noe forskjellig fra de andre, og som bygger på det de kaller en ”prosessuell” tilnærming. Dette scenariet innebærer at en definerer målsettinger for et utvidet samarbeid langs en bestemt definert tidshorisont, og at samarbeidet på en slik måte kan utvides trinnvis. Dette åpner også for at ulike kombinasjoner av modeller og strategier kan benyttes på ulike stadier eller tidspunkt. Det pekes på at høgskolene i Innlandet allerede befinner seg i en fase med betydelig frivillig om enn uformelt samarbeid. Neste steg vil være etablering av en mer formalisert samarbeidsavtale for en felles enhet på EVU-området, og det kan også være aktuelt å etablere formalisert samarbeid om markedsføring av studietilbud. Med utgangspunkt i det tidligere nevnte kontinuum pekes det på at neste stadium så vil være etablering av en føderasjon, hvor samarbeidet blir enda mer formalisert, og en nærmere seg en form for nettverkskonstellasjon; som eventuelt kan ende opp i en institusjon med en enhetlig struktur. Det pekes på at modellen forutsetter at målene langs kontinuumet må være både klare og realistiske, med definerte forpliktelser for alle parter.

Som mulige gevinster ved modellen anføres:

- Alternativet åpner for en trinnvis tilnærming til sammenslåing der alle parter kan innvirke, bottom-up
- Kursen kan justeres underveis etter behov

- Modellen kan bidra til å gi retning og oversikt samt en viss grad av forutsigbarhet for både interne og eksterne impliserte
- Alternativet forutsetter grunnleggende planlegging og involvering på alle plan noe som kan føre til lojalitet og fasthet i realisering av fasene
- En trinnvis tilnærming og stadig utvidet samarbeid kan ha smitteeffekter over på andre mulige samarbeidsfelter

Som mulige ulemper eller utfordringer anføres:

- Mangel på enighet, informasjon, forpliktelse, disiplin og fasthet kan bidra til at prosjektet mister troverdighet og at det blir problematisk å opprettholde forholdet til sentrale støttespillere
- For lang tidshorisont og svake eller manglende signaler på vilje til å oppnå sentrale ambisjoner kan svekke prosessens legitimitet
- For omfattende bottom-up prosesser og svak ledelse kan svekke framgang

Vi skal i det følgende gå videre med ytterligere å knytte disse dimensjonene opp mot den nordnorske konteksten, og foreta en drøfting ut fra dette. Denne vil omfatte en rekke ”tenkte størrelser” både når det gjelder institusjoner, geografisk nedslagsfelt og organisatorisk form. Slik sett kan de godt benevnes som scenarier eller modeller.

Institusjonsscenarie:

Én nordnorsk høyere utdanningsinstitusjon?

Det nordnorske institusjonslandskapet består i dag som nevnt av Universitetet i Tromsø, og sju høyskoler. Som vi har vært inne på, samarbeider disse i dag på noen områder. På institusjonsnivå skjer dette gjennom møtene og tiltakene som organiseres gjennom Råd for høyere utdanning i Nord-Norge, og gjennom avtaler mellom institusjonene. Universitetet har tatt en lederrolle når det gjelder å få til et samarbeid om doktorgradskurs i landsdelen. Særlig omfattende og utstrakt kan samarbeidet mellom institusjonene likevel knapt sies å være. Det viktigste samarbeidet skjer likevel på forsker-, studie-, fag- og enhets/avdelingsnivå.

I RHU-regi er det gjennomført et interessant samarbeids- og stimuleringsiltak rettet mot å øke de nordnorske forskningsmiljøenes evne til både å samarbeide og å få gjennomslag for søknader om forskningsmidler, først og fremst fra Norges Forskningsråd. I 2003 ble det lyst ut en mulighet for forskere for å få tilskudd til å utarbeide søknader om forskningsfinansiering. Vilåret var at det bak hver søknad måtte stå forskere fra minst tre av de nordnorske institusjonene. På grunn av den litt avvikende fagporteføljen ved Høgskolen i Narvik var det for søknader herfra tilstrekkelig med kolleger fra en annen institusjon. Ordningen avstedkom en rekke søknader, og om lag ti av disse mottok støtte fra RHU. Tiltaket er under evaluering. Det er ikke uten videre blitt vurdert som en suksess, men genererte så vidt vites noen søknader som fikk gjennomslag i Forskningsrådet. RHU har vedtatt å avvente eventuell videreføring av ordningen.

Det er neppe heller grunnlag for å si at det finner sted noen særlig bevisst og målrettet koordinering av aktiviteten mellom de nordnorske institusjonene. I den grad slik samordning skjer, foregår det mer gjennom antesipering, og gjensidig autonom tilpasning, men med innslag av sondering. Selv om saker som kan være kontroversielle kan komme opp til

diskusjon, opererer RHU under en norm av konsensus og frivillig samarbeid. Langt på veg har rådet karakter av å være et diskusjonsforum for saker av felles interesse. Studentene i landsdelen er også representert i Rådet, og har de siste semestrene søkt å legge sine samlinger parallelt med rådets møter. Slik sett kan det se ut som at studentene viser en økende interesse for samarbeid og kontakt mellom lærestedene i landsdelen.

Denne utreder vurderer det slik at det også eksisterer et klart ønske om samarbeid og en viss følelse av samhörighet mellom de nordnorske institusjonene, og at RHU har vært og er en viktig institusjon i så måte. Rådet har også arrangert flere vellykkede studieturer for medlemmene, som har bidratt til å etablere noen felles erfaringer, siktepunkt og kontaktflater. Likevel er det neppe å ta for hardt i å si at denne kontakten i betydelig grad er følsom for personlige relasjoner og personkjemi. I 2004 hadde institusjonene samlet møte med representanter fra Stortingets KUF-komité, og lederne for institusjonene treffes ellers i en rekke sammenhenger både formelt og uformelt. I Nordland er for eksempel rektorene ved de tre høyskolene medlemmer av fylkeskommunens Forum for kompetanse og arbeidsliv, og det nyopprettede Ekspertutvalget for nordområdene ledes av rektor ved Universitetet i Tromsø og har rektor ved Høgskolen i Bodø som medlem. Det er også etablert kontaktflater på administrativt nivå, både mellom direktørene og på avdelingsnivå.

En eventuell sammenslåing av to eller flere av de høyere utdanningsinstitusjonene i Nord-Norge kan inkludere Universitetet i Tromsø. Dette er ikke bare den største av institusjonene, men den har i tillegg universitetsstatus. Det kan derfor pekes på at en eventuell fusjon vil omfatte institusjoner av ulik type, og derfor kan være problematisk. I tillegg kommer det forhold at Høgskolen i Bodø har som klart uttrykt ambisjon å oppnå universitetsstatus så snart som mulig. Spørsmålet blir da hvilken betydning for samarbeid og i sær en eventuell sammenslåing det vil ha at en altså snakker om ulike typer læresteder.

Som vi har vært inne på, har Norge i utgangspunktet et såkalt binært høyere utdanningssystem, med universiteter som ansvarlig for forskerutdanning og langvarig høyere utdanning, mens profesjonsutdanning og kortere høyere utdanning skulle være høyskolenes domene. Da spørsmålet om en sammenslåing av institusjonene i Tromsø (UiTø og de daværende fire høyskolene) ble brakt på bane i 1991, ble departementets avslag begrunnet med at en ønsket å holde fast ved et slikt skille. Også ved flere anledninger senere har nasjonale myndigheter gitt uttrykk for et slikt syn. I den nylig fremlagte Forskningsmeldingen vises det til at Stortingets KUF-komité har lagt til grunn at det fortsatt skal være en arbeidsdeling mellom universitet og høyskoler, og at selv om det kommer flere nye universiteter, skal disse ikke være like de fire breddeuniversitetene som er etablert.

En av de viktige rammebetingelsene knyttet til spørsmålet om samarbeid og eventuell sammenslåing av høyere utdanningsinstitusjoner i Norge vil være om det binære systemet innen høyere utdanning vil bli opprettholdt også i tiden framover. Til tross for de nettopp refererte policy-standpunktene, kan det etter denne utreders vurdering være god grunn til å stille spørsmål ved hvorvidt en slik inndeling vil la seg opprettholde. Til grunn for dette ligger en rekke utviklingstrekk både nasjonalt og internasjonalt, og her skal det kort pekes på følgende:

- Nedbygging av skillene juridisk. Mens virksomheten ved universitetene i utgangspunktet var forankret i en særskilt lov for hvert lærested, ble det fra 1995 etablert en felles lov for universitetene og de statlige høyskolene, og fra 2005 er lovverket for all høyere utdanning, også ved private institusjoner, samlet i én felles

lov. Det er interessant å merke seg at den nye loven nærmest konsekvent unnlater å trekke opp en arbeidsdeling basert på institusjonstype. Således er ikke engang grunnforskning nevnt som spesifikk oppgave for universitetene, men knyttet til virksomhetstype, på den måten at grunnforskning nevnes som en spesiell oppgave både for universitet og høyskoler på de områdene der de er tildelt doktorgradsrett. Det eneste feltet hvor de fire breddeuniversitetene er gitt en særstilling, er med hensyn på deres ansvar for å bygge opp og drive universitetsmuseer.

- Nedbygging av skillene økonomisk. Tradisjonelt har institusjonstype hatt betydning for størrelsen på bevilgninger over statsbudsjettet, og i universitetenes favør. I den senere tid er det imidlertid fra myndighetenes side uttrykt som klart mål å gå bort fra dette, blant annet for å hindre at økonomiske incentiver i seg selv skal danne grunnlag for at høyskoler ønsker å endre status til å bli universitet. Oppsummert kan det kort slås fast at finansieringssystemet i stadig økende grad, og uavhengig av regjeringens politiske farge, er dreid i retning av å være resultatbasert. Dette gjelder først og fremst i forhold til utdanninger og vektallsproduksjon, men er også kommet som en resultatbasert omfordelingskomponent i forhold til forskning og publisering, og er på trappene også på det tredje området, nemlig formidling.
- Nedbygging av skillene faglig-organisatorisk. Mens det i utgangspunktet skulle være en arbeidsdeling på den måten at høyskolene skulle gi kortere, yrkesrettede og profesjonsorienterte utdanninger, er en med visse unntak nå kommet langt i retning av et felles gradssystem for både universitet og høyskoler. Årsakene strekker seg langt ut over det norske utdanningssystemet, og til den såkalte Bologna-prosessen og implikasjonene av ønskene om å standardisere strukturen i utdanningsløpene. Fjerning av hindre for i første rekke studentmobilitet har stått høyt på agendaen både hos studentene og deres organisasjoner, institusjonene, og også nasjonale myndigheter. De aller fleste høyskolene har allerede enten kommet i gang med mastergradsutdanninger, eller ønsker å etablere slike, og begrenser seg altså ikke til å gi tilbud på bachelor-nivå, eller profesjonstilbud som fireårig lærerutdanning (som også av enkelte ønskes gjort femårig og ekvivalent med mastergrad). Prosessen går begge veier, ved at universitetene også etablerer profesjonsorienterte utdanningstilbud innenfor sin gradsstruktur.
- Mens de faglig-organisatoriske rammene som et universitet utgjorde tidligere langt på veg ble sett som tilstrekkelig garanti for at tilbud og virksomhet holdt mål, er dette nå avløst av et formelt og institusjonalisert kvalitetssikringssystem på nasjonalt nivå som omfatter høyskoler så vel som universitet. Både fagtilbud og institusjoner skal nå underkastes vurdering og akkreditering. I tillegg kommer de nasjonale fagevalueringene, hvor tilbud ved universitet og høyskoler underlegges den samme faglige målestokk, og slik også bidrar til at institusjonsskiller svekkes eller endog faller bort.
- Utviklingsretningene i det internasjonale institusjonslandskapet er ikke uniforme og entydige. Både Finland og Tyskland er eksempler på land hvor det legges vekt på å opprettholde et binært høyere utdanningssystem. Uten å ha systematisk og fulldekkende empirisk belegg, er det likevel denne utreders inntrykk at i den grad en kan snakke om noen tendens internasjonalt, går denne i retning av å bygge ned skillene, og etablere mer enhetlige system, slik tilfelle har vært for eksempel i Australia og i Storbritannia.. Som en mer eller mindre utilsiktet konsekvens vokser det i stedet fram uformelle system for kvalitetsvurdering og rangering av institusjoner som formelt har samme benevnelse.

Territorielt baserte scenarier.

Vi har vært inne på at en kan ta utgangspunkt i flere ulike grunnprinsipp når organisering skal foregå eller når organisasjonsformer kan velges (i den grad man noenlunde fritt kan velge slike former). Territorium eller geografisk utstrekning er ett av de fire som organisasjonsforskeren Luther Gulick pekte på i en etter hvert klassisk fremstilling.⁹³ Vi har også pekt på at høyere utdannings- og forskningsinstitusjoner i utgangspunktet må sies å basere seg på funksjon som organisasjonsprinsipp, og slik sett ikke kjenner geografiske grenser. Institusjonene er jo imidlertid lokalisert et sted, og tradisjonen har klart vært at deres navn inneholder en geografisk referanse, som regel til den byen eller stedet hvor de ligger.

I vår tid er det mulig å registrere en viss tendens til at institusjonene bygger inn det vi kan kalle et domene-aspekt i sitt navn. Med dette mener vi at de signaliserer omfanget av sitt ønskede eller forventede nedslagsfelt, enten dette er geografisk definert eller som en funksjon man ønsker å ivareta. Det aller ferskeste eksemplet på dette her i landet, er vårt nyeste universitet, UMB. Fra å ha vært Norges landbrukshøgskole, og slik sett hatt både en geografisk og funksjonell komponent i sitt navn, ønsker en nå å stå fram som det generelle Universitetet for miljø- og biovitenskap. Et annet eksempel på slik navnemessig "hamskifte" finner vi i Trondheim, hvor Universitetet i Trondheim er gått over til å kalle seg Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet. Her har en utvidet sitt geografiske "claim", og presisert sitt funksjonelle arbeidsområde.

Med framveksten av distriktshøgskolene kan vi si at vi får et eksempel på denne nye tendensen til sterkere kopling mellom institusjonsnavn og geografisk dekningsområde, i og med at de fleste ble etablert med et fylke som referanse, og at dette gjenfinnes i navnet. Unntaket er de fylkene hvor det finnes flere høgskoler, slik som Oppland, Rogaland/Hordaland, Møre og Romsdal, Nordland og Troms. I disse fylkene har høgskolene navn etter stedet de ligger i. Ser vi på Sverige, er det et enda klarere bilde at institusjonene har navn etter byen de ligger i, men både her og i Danmark ser vi tendenser til at dekningsområdet bygges inn i navnet på institusjoner; in casu som i Sverige med Mittuniversitetet og i Danmark som i Syddansk universitet.

Et tredje aspekt som navn forbindes med, og som kan knyttes både til område og funksjon, er identitet og selvforståelse. I hvert fall enn så lenge er det vanskelig å se for seg at universitetene i Oxford, Cambridge eller Bologna skulle skifte navn. Koplingen mellom navn, område og identitet – og dertil hørende traumer i forbindelse med sammenslåinger – har nok vært enda mer påtakelig når det gjelder en annen type institusjoner, nemlig kommuner (og fylkeskommuner). Selv om svært mange organisasjoner er hybrider i den forstand at deres struktur bygger på flere organisasjonsprinsipp, er den territorielle forankringen enda mye klarere for kommunenes del enn for utdanningsinstitusjonene. Under reformene på 60-tallet ble antall kommuner i Norge nesten halvert. I en drøy håndfull tilfelle måtte imidlertid prosessen reverseres, og skilsmisse foretas, fordi det var umulig eller for smertefullt å få den nye enheten til å fungere. Det er for tiden uklart hvorvidt en i Norge står foran noen ny runde av kommunesammenslåinger, men en (eventuell) regionaliseringsreform vil kunne by på de samme utfordringene. I Danmark reduseres nå antall kommuner til en tredjedel, og antall amt til fem store regioner.

⁹³ Luther Gulick (1937): "Notes on the Theory of Organization", in L.Gulick and L.Urwin (eds): *Papers on the Science of Administration*. New York: A.M.Kelley.

Den vanligste grunnen til slike endringer i forholdet mellom geografi og organisasjon, er endringer i rammebetingelser og oppgavestruktur. Nye funksjonelle krav kan altså ha territoriale implikasjoner. Disse tilskyndelsene behøver ikke være pådyttet utenfra, men kan også være resultat av økte lokale eller regionale ambisjoner. Oppgavestruktur kan gi sterke føringer, og ha mer eller mindre klare geografiske implikasjoner, men det er viktig å peke på at forholdet mellom territorium og funksjon ikke er en teknisk størrelse hvor en så å si kan regne seg fram til et equilibrium. Det dreier seg i høy grad om å treffe valg som i sin natur er politiske og ikke tekniske.

Av samme grunn er det derfor faglig sett en risikosport å skulle ”tegne kartet på nytt”, og en kan risikere at øvelsen gir resultater som oppleves som arbitrære, irrelevante eller endog illegitime. På den andre siden sett kan det resultere i nyttig refleksjon, gjennomtenkning og kanskje revurdering, og provosere fram helt nødvendig debatt.⁹⁴

I forhold til de høyere utdanningsinstitusjonene i Nord-Norge og institusjonsstrukturen sett i et romlig perspektiv, anser vi fire scenarier som mest interessante og relevante. For alle disse legges det samme premiss som i utredningens mandat til grunn, nemlig at alle dagens syv (åtte med Samisk høyskole) campus opprettholdes, men ikke nødvendigvis med de samme funksjonene som i dag. Et annet spørsmål som skjærer på tvers av institusjonsstruktur, er organiseringen av fleksible, desentraliserte studietilbud utenfor de syv hovedcampus, og også spørsmålet om organiseringen av grenseflatene mellom videregående og høyere utdanning. Det ene alternativet vil være at alle institusjonene opprettholdes som selvstendige enheter. Denne løsningen skal ikke vies mye oppmerksomhet her, siden det ikke er snakk om noen territorielt basert reorganisering, men bare videreføring av dagens situasjon.

Det andre ytterpunktet vil være at en går inn for å slå alle institusjonene sammen til én, og etablerer Universitetet i Nord-Norge (UNINN), som jo da vil ha hele landsdelen som nedslagsfelt. En variant av dette vil kunne være at en så å si lar landsdelen stoppe ved Saltfjellet, og lar Helgeland og Høgskolen i Nesna seile sin egen sjø, eventuelt søke havn og samarbeidspartnere i Trøndelag. Som vi har sett av gjennomgangen av søker- og studentadferden, kan det være grunner til å argumentere for dette, i og med at en betydelig andel av studiesøkere og studenter søker seg til og også studerer ved en institusjon i Trøndelag. Vi skal likevel ikke her gå nøyere inn på et slikt alternativ, i og med at Høgskolen i Nesna i hvert fall så langt har regnet seg og blitt oppfattet som et medlem i den nordnorske ”familien” av høyere utdanningsinstitusjoner, og har sitt medlemskap i Råd for høyere utdanning i Nord-Norge.

Et tredje alternativ kan være at en antesiperer en regioninndeling hvor Finnmark og Troms på den ene siden (i tabellen benevnt UTOFI) og Nordland på den andre (i tabellen benevnt UN) utgjør hver sin region, og lar dette være førende for institusjonsstrukturen. Dette vil i så fall tilsi to institusjoner i landsdelen, men behøver ikke gjøres avhengig av om ansvaret for høyere utdanning faktisk flyttes fra staten til eventuelle nye regioner. Som vi har vært inne på i omtalen av rammebetingelser, vil en slik eventuell flytting av funksjoner ha store implikasjoner for institusjonene, og tilsi at strukturen må være i samsvar med regioninndelingen, eller at institusjonene må søke en form for dekopling og fristilling i forhold til regionene. Dette poenget gjelder ikke bare alternativet med to regioner i Nord-Norge, men også om det blir snakk om en region eller at dagens fylkesinndeling

⁹⁴ Et eksempel på dette kan kanskje være Roger Ingebrigtsens noe friske utspill om å ”la Nord-Norge slutte ved Saltfjellet”, og la Nidaros få Helgeland tilbake.

oppretholdes, men at funksjonen desentraliseres. Det sistnevnte alternativet er vel imidlertid ikke svært sannsynlig.

Et fjerde alternativ kan være en form for regionalisering internt i landsdelen, og hvor institusjonsstrukturen i enda større grad de-koples fra fylkes- eller regioninndeling. Igjen finnes det flere varianter av en slik modell. Den minst omfattende og mest desentraliserte vil være at en slår sammen institusjonene på Tromsøya (i tabellen benevnt UTØ) og i Hålogaland (Harstad og Narvik, i tabellen benevnt UHÅ), men lar de øvrige bestå som selvstendige enheter. En noe mer konsentrert variant vil være at en slår Høgskolen i Finnmark (eventuelt også Samisk høgskole) sammen med institusjonene på Tromsøya (i tabellen benevnt UFNT), og slår Høgskolen i Nesna sammen med Høgskolen i Bodø (i tabellen benevnt UBO).

Verken tid eller plass tillater en utfyllende drøfting av alle disse alternativene. Siktemålet har imidlertid vært at kartleggingen av en rekke forhold, slik som demografiske utviklingstrekk, studiesøkning, studentstrømmer, fagtilbud, forskningsambisjoner og samfunnsoppgaver skal gi et bedre grunnlag for en slik drøfting. Nedenfor skal vi imidlertid se på hvordan disse hovedmodellene for en territorielt basert reorganisering ville slå ut med hensyn på institusjonenes størrelse, mål ved antall studenter og antall ansatte; spesielt ansatte i vitenskapelige stillinger.

Tabell 19

Tilsatte ved de høyere lærestedene i Nord-Norge. Fast tilsatte over grunnbevilgning og totalt. 2005.				
Kilde: NSD/DBH.				
	Grunnbevilgn	Vitenskapelig	Totalt	Vitenskapelig
Høgskolen i Finnmark	183,5	108,8	230,4	139
Universitetet i Tromsø	1024,8	427,9	1827,6	986
Høgskolen i Tromsø	237,4	140,4	354	222
Høgskolen i Harstad	93	64,5	112,7	77
Høgskolen i narvik	134,7	84,3	159,1	97
Høgskolen i Bodø	316,6	190,8	444,2	282
Høgskolen i Nesna	96,4	62,2	122,7	80
	2086,4	1078,9	3250,7	1883
NTNU	2259	1747	4320,5	2559
HIST	516,2	412	673,1	419
UiB	1918	1356	2940	1710
UiS	592,1	443	810	503
HiA	624,3	441	781,8	472
UiO	2965	2070	5405	2931
Norge: Univ og statlige høysk	16105,2	13243	24927,8	16120

Av tabellen ser vi at det totalt er 3150 ansatte (i form av hele stillinger) ved de nordnorske institusjonene eksklusive Samisk høgskole, og av disse er 1882 vitenskapelige stillinger. Vi ser at Universitetet i Tromsø alene har om lag 58 prosent (1828) av det totale antall stillinger, og vel 52 prosent (986) av de vitenskapelige stillingene. Til sammenligning kan nevnes at Universitetet i Stavanger har 503 vitenskapelige stillinger, Universitetet i Bergen 1 710, NTNU 2 559, og Universitetet i Oslo 2 931 vitenskapelige stillinger. Sammenligner vi med de

andre såkalte breddeuniversitetene, er det altså klart at Tromsø fortsatt er en desidert "lillebror", i og med at UiBergen som er tredje størst har over 720 flere vitenskapelige stillinger.

Målt i antall vitenskapelige stillinger er Høgskolen i Harstad minst, med knapt 78 stillinger, fulgt av Høgskolen i Nesna med 80 og Høgskolen i Narvik med 97 stillinger. Etter Universitetet er Høgskolen i Bodø størst med 282 stillinger, fulgt av Høgskolen i Tromsø med 222 og Høgskolen i Finnmark med 139 stillinger.

Ser vi så på de ulike alternativene, ser vi først at en felles institusjon for hele landsdelen – et Universitetet i Nord-Norge – med dagens situasjon som utgangspunkt ville få drøyt 19 000 studenter og ha 3250 ansatte. Av disse ville knapt 1900 være vitenskapelige stillinger, og av disse finansierer dagens grunnbevilgninger om lag 1080 stillinger. En slik universitetsdannelse ville altså bli den tredje største i landet, med et samlet antall vitenskapelige stillinger som overstredet det ved Universitetet i Bergen med drøye 170 stillinger. Tabell 20 gir en oversikt over antall studenter og ansatte en ville få ved dette og de andre ulike alternativene. Her fremkommer også hvor mange fagstillinger eller vitenskapelig ansatte det ville være snakk om, og hvor mange slike som ut fra dagens grunnfinansiering ville finnes.

Tabell 20: Ansatte og studenter ved ulike institusjonsalternativer.

Tabell 20

Ansatte ved de nordnorske institusjonene

	HiFm	UiTø	HiTø	HiH	HiN	HiBo	HiNe
Totalt	230,4	1827,6	354	112,7	159,1	444,2	122,7
Vitensk ansatte	138,9	986,1	221,7	76,7	96,7	282	80,1
Studenter og ansatte for ulike nordnorske institusjonsalternativ.							
	UNINN	UTOFI	UN	UFNT	UHÅ	UBO	UTØ
Studenter	19312	13596	6864	10904	2731	5677	9350
Ansatte	3250,7	2524,7	726	2412	271,8	566,9	2181,6
Vitensk ansatte	1882,2	1423,4	458,8	1346,7	173,4	362,1	1207,8
Grunnbev vit ans	1078,9	741,6	337,2	741,6	148,8	253	568,3

2005. Kilde: NSD/DBH.

Dernest kommer de to variantene som følger av en to-delning internt i landsdelen med Troms og Finnmark som en enhet, og Nordland som en annen. De to tenkte institusjonene er her benevnt UTOFI (Universitetet i Troms og Finnmark) og UN (Universitetet i Nordland).⁹⁵ Slike konstellasjoner ville resultere i en institusjon i nord med ca. 13 600 studenter og 2525 ansatte, hvorav 1420 ville være vitenskapelige stillinger. I sør ville en få en institusjon som

⁹⁵ Det er selvfølgelig ikke slik at det rent formelt er snakk om nye universitet for alle disse variantene..

omfattet de tre institusjonene i Nordland fylke, som til sammen ville gi 6860 studenter, 726 ansatte og knappe 460 fagstillinger. Dette betyr altså at institusjonen i nord ville være over tre gang så stor som den i sør dersom en legger antall stillinger til grunn.

I det tredje alternativet, som innebærer enda flere institusjoner, ville Universitetet i Finnmark og nordlige Troms (UFNT) omfatte tre institusjoner (HiFm, UiTø og HiTø), og ha 10 900 studenter, 2400 ansatte, hvorav ca 1 350 vitenskapelige stillinger. Alternativt ville en sammenslutning av bare de to institusjonene på Tromsøya (UTØ) gi 9250 studenter, 2 180 stillinger, og av disse drøye 1 200 fagstillinger. Et Universitetet i Hålogaland (UHÅ) (eller like gjerne Høgskolen i Hålogaland) ville gi 2730 studenter, vel 270 stillinger, og drøyt 170 vitenskapelige stillinger. Endelig ville et Universitetet i Bodø (UBO) hvori inkorporert Høgskolen i Nesna gi knappe 5 700 studenter, om lag 570 stillinger, hvorav drøye 360 fagstillinger.

Bare ett av disse alternativene innebærer en fusjon mellom geografisk samlokaliserte institusjoner, nemlig den som omfatter de to på Tromsøya. Kortest avstand for øvrig vil det være mellom de to institusjonene i Harstad og Narvik. Bortsett fra disse to variantene kan det ellers slås fast at alle andre alternativer av sammenslåinger i Nord-Norge vil gi institusjoner som har virksomhet på campuser med til dels betydelig avstand. Som vi har sett i gjennomgangen av fusjonslitteraturen foran, er betydningen av geografisk avstand langt fra enkel og entydig, og det er lite klart hvorvidt det er snakk om noen terskelverdier (er 300 km problematisk mens 100 km ikke er det?). Generelt må det likevel kunne sies at fusjoner mellom samlokaliserte institusjoner er enklere og har trolig større sjanse for å lykkes enn fusjoner mellom institusjoner som ligger langt fra hverandre. Ett inntrykk er likevel at både når det gjelder enhetene i Mittuniversitetet og Syddansk universitet så oppfattes ikke avstanden dem i mellom som noen fundamental hindring.

Organisatoriske scenarier eller modeller

Vi skal her trekke opp noen mulige modeller for hvordan samspill og samarbeid mellom de nordnorske høyere utdanningsinstitusjonene kan organiseres, og også komme inn på hvilke virkemidler av organisatorisk og styringsmessig art som kan være aktuelle i den forbindelse. I neste kapittel kommer vi nærmere tilbake til strategier og enda mer konkrete handlingsalternativ for det nordnorske samarbeidet.

I den teoretisk baserte diskusjonen har vi tidligere sett at det er mulig å framstille de organisatoriske forbindelseslinjene mellom institusjoner langs et kontinuum fra frivillige samarbeidsavtaler til en organisasjon med enhetlig struktur.⁹⁶ Det klareste prinsipielle brudd langs en slik akse ligger i overgangen fra samarbeid mellom formelt selvstendige institusjoner, til en organisasjon med felles styre med overordnet ansvar. Skrittet er da tatt fra samarbeid til sammenslåing. Riktignok kan det hevdes at føderasjon representerer en mellomform, i den forstand at et nytt og eksternt styringsorgan her kan ha den avgjørende myndighet. Det dreier seg likevel om et samarbeid hvor fortsatt selvstendige enheter har avgitt noe av sin beslutningsmyndighet til et annet organ, men myndigheten er i prinsippet fortsatt delegert, og kan som sådan trekkes tilbake.⁹⁷

⁹⁶ Se Harman 2000, op.cit., Prøitz (red)(2001), op.cit.

⁹⁷ En annen sak er at dette i praksis kan være vanskelig, og at spørsmålet om relativ autonomi ikke er enkelt å avgjøre; jfr for eksempel diskusjonen om EU og nasjonal selvstendighet.

Vi vil ta utgangspunkt i fire ulike hovedmodeller for organisert samhandling og samarbeid mellom de nordnorske institusjonene, hvor autonomi og selvstendighet opprettholdes i to av disse, og de øvrige to forutsetter en sammenslåing under et felles, overordnet styringsorgan. De fire modellene kan benevnes *inter-institusjonelt samarbeid*, *føderasjon*, *konsolidering* og *integrasjon*.

Inter-institusjonelt samarbeid

I denne modellen vil samarbeid være basert på avtaler eller allianser, hvor skriftlige (eller til og muntlige) avtaler ligger til grunn. Disse kan være generelle eller spesifikke; omfatte samarbeid på ett eller flere definerte områder, og bli oppfattet som å være mer eller mindre forpliktende. Et viktig element vil være hvorvidt avtalene presiserer konkrete formål med samarbeidet, og setter opp mål som kan operasjonaliseres og kvantifiseres, og at det settes opp milepæler for samarbeidet. Av enda større betydning er spørsmålet om hvorvidt det settes av ressurser til det aktuelle formål. Et tredje element som ofte viser seg å ha stor betydning for grad av måloppnåelse er ledelsens evne og vilje til å stille seg bak og forplikte seg i forhold til prosjektet eller tiltaket.

Generelt kan det sies at fordelene med en slik form for samarbeid er at den ikke røkkes ved den hele og fulle selvstendighet for de samarbeidende parter, og den tillater at samarbeidet stegvis kan utvides i den grad man finner det hensiktsmessig. Den generelle ulempen er at samarbeidet kan oppfattes som lite forpliktende, og at det i en viss forstand ikke er sterkere enn det svakeste ledd. En slik type samarbeid bygger på og forutsetter konsensus mellom alle deltakerne. En annen type innvending er at samarbeidet kan ha en type demokratisk underskudd, i den forstand at det styrende organ er basert på indirekte representasjon, og utelukkende fra den øverste ledelsen.

Vi vil her skissere tre varianter av denne samarbeidsformen. Den første vil mer eller mindre være identisk med dagens ordning. Her er det snakk om åtte fullt ut selvstendige institusjoner, med nokså lite formalisert samarbeid seg imellom. Noen av institusjonene har generelle samarbeidsavtaler, og det finnes samarbeid om enkelte studietilbud. Institusjonene er medlemmer av samarbeidsorganet Råd for høyere utdanning i Nord-Norge (RHU), hvor de er representert med sin rektor og direktør, og i tillegg er studentene i landsdelen representert. Rådet møtes kun to ganger i året i sin helhet, og møtested går på omgang. Rådet har en valgt leder og et arbeidsutvalg, som møtes noe oftere. Rådet har ingen heltidsansatte verken i faglig eller administrativ stilling.⁹⁸ Sekretariatsfunksjonen har ligget ved Studieavdelingen ved Universitetet i Tromsø, hvor også regnskapet føres. I den senere tid er det allokert noen midler til en deltidsfunksjon som sekretær for lederen, lokalisert til Høgskolen i Finnmark siden rektor Sonni Olsen er rådets leder.

Rådet tar opp saker som er av felles interesse og betydning for medlemsinstitusjonene, og gir også uttrykk for oppfatninger og felles syn i form av vedtak basert på konsensus. Rådet har tatt initiativ til og finansiert utredninger om spørsmål av felles interesse, har arrangert studieturer for medlemmene, og har også søkt å stimulere til felles forskningsprosjekt mellom institusjonene gjennom allokering av såkorn-penger. I den senere tid ser det ut til at studentene i landsdelen gjennom sine organ har fått økt interesse for Rådets virksomhet, og har søkt å kople sine landsdelsomfattende møter opp mot rådsmøtene.

⁹⁸ I en tidligere fase har det imidlertid vært knyttet prosjektstilling(er) til organisasjonen.

De to øvrige variantene går først og fremst ut på å øke samarbeidet i dybde og intensitet. En mulighet er å øke kapasiteten gjennom opprettelsen av et permanent sekretariat med en eller flere medarbeidere på heltid. I tillegg kan det være snakk om økt satsing på bi- eller multilaterale avtaler mellom institusjonene. De enkelte institusjonenes status ville være den samme, men dersom Rådet fortsatt skulle ha oversikt over og kontroll med sekretariatets virksomhet, måtte møtefrekvensen økes; ikke minst for det engere forum som skulle være utøvende styringsorgan i forhold til sekretariatet. En annen mulighet er å definere samarbeidet som et eget prosjekt (for eksempel "Det nordnorske universitetssamarbeidet") med administrativ kapasitet i form av en prosjektleder og eventuelt flere medarbeidere. Sekretariatsfunksjonen i RHU kunne koples sammen med dette, men ikke med nødvendighet. På samme måte kunne Rådet være styringsorgan for prosjektet, men en kunne også tenke seg at en opprettet en egen styrings- eller eventuelt referansegruppe. Dette ville muliggjøre at det ble hentet inn medlemmer utenfor Rådets rekke, dersom dette ble vurdert som ønskelig.

Ingen av disse variantene medfører uten videre særlige endringer for institusjonene, og det vil kunne være en utfordring å gjøre den RHU-organiserte aktiviteten relevant i deres daglige virksomhet. I verste fall vil uenighet og interessekonflikt mellom institusjonene kunne virke negativt eller endog lammende på RHU-initiert felles aktivitet. Det er et åpent spørsmål hvor mye koordinering og felles agering som vil kunne oppnås på denne måten, og hvor mye viktige rammebetingelser vil kunne påvirkes. Det vil trolig også være av stor betydning hvilke personer som befolker de viktige postene.

Én fordel vil være at det nordnorske samarbeidet blir mer synlig ikke minst utad. Det vil bli lettere for eksterne aktører å henvende seg til institusjonene samlet, og også å få hjelp til å henvende seg videre inn i institusjonene. Kapasitetsøkningen vil også kunne gjøre det lettere for institusjonene å forholde seg til omgivelsene og å respondere forholdsvis raskt. Det kan imidlertid lett oppstå styrings- og legitimitetsproblem, dersom et sekretariat skal kunne agere i særlig grad i forhold til eksterne aktører og arenaer. I et slikt perspektiv kan det være at rådets lederskap ville måtte allokere en del tid og oppmerksomhet til slike funksjoner.

En eller flere av variantene under dette alternativet ville kunne utgjøre en forholdsvis varig løsning dersom en ikke ønsker å gå til noen skritt som påvirker eller i hvert fall endrer institusjonenes selvstendighet og selvstyre slik de er i dag. Samtidig – eller kanskje snarere alternativt – vil i sær de to siste variantene kunne brukes som en strategi for å utvikle et mer omfattende samarbeide og eventuelt en eller flere sammenslutninger. Vi skal komme tilbake til dette, men en slik tilnærming er av samme art som det prosess-orienterte alternativet NIFU-STEP har skissert i forbindelse med arbeidet for å etablere Innlandsuniversitetet, og som vi har redegjort for tidligere.

Føderativ organisering

I prinsippet kan en si at en føderativ organisering kjennetegnes av at i utgangspunktet selvstendige enheter avgir myndighet på nærmere bestemte områder til ett eller flere felles organ. I en viss forstand kan en si at makten i føderasjoner har sitt utspring nedenfra, mens enhetsstater kjennetegnes ved at all legitim myndighet springer ut av et senter, og at lokal autoritetsutøvelse i siste instans alltid er delegert myndighet.

Virksomheten i en føderasjon kodifiseres gjerne i en konstitusjon eller et charter, og det etableres ordninger for hvordan uenighet og tvister skal behandles (domstoler) og regler

fortolkes. Føderasjoner skal på samme tid både mobilisere til felles innsats og opptreden, men samtidig gi enhetene vern fra vilkårlig opptreden fra fellesskapet og dets maktorgan. Føderasjoner skal sikre en viss form for lokal autonomi, og av dette følger også at det på en rekke områder vil være variasjon mellom enhetene når det gjelder lover og regler. Et av de mest drastiske og slående eksempler på dette, er at det er variasjon mellom de amerikanske delstatene med hensyn på et såpass fundamentalt spørsmål som bruk av dødsstraff.

En føderal statsdannelse baserer seg på en sammenslutning av flere territorielt baserte og avgrensede enheter (som (del)stater i USA, provinser i Canada og Länder i Tyskland). I tillegg til at deres rettigheter nedfelles i en konstitusjon, etableres det også politisk-institusjonelle ordninger som skal ivareta deres (relative) autonomi. Det fremste eksemplet på dette er eksistensen av andrekamre i parlamentet (Kongressen/Riksdagen), hvor medlemmene velges med utgangspunkt i delstaten. I USA består som kjent Senatet av to medlemmer (senatorer) fra hver av delstatene, uavhengig av delstatenes folketall. Gitt variasjonen i innbyggertall representerer dette en sterk ulikefordeling statene imellom, men her gis ønsket om å signalisere at føderasjonen er et samarbeid mellom i utgangspunktet likeverdige deltakere forrang. En annen sak er at andrekamre som regel har en noen annen plass og funksjon for eksempel i lovgivningsprosesser enn et førstekammer.

En føderativ organisering muliggjør altså et saklig avgrenset samarbeid på ett eller flere områder, og gitt vilje og ressurser kan det settes betydelig kraft bak et slikt samarbeid. Det bygger på en fortsatt selvstendighet for de konstituerende parter, og det kan lages mekanismer som i betydelig grad bygger inn territorielle hensyn. Det saklig avgrensede samarbeidet kan også utvides til nye områder ettersom medlemmene finner dette tjenlig. Som koordinerings- og styringsform er føderalisme en klart sterkere form enn inter-institusjonelt samarbeid, fordi deltakerne gir fra seg den endelige beslutningsmyndigheten på det aktuelle felt. Dette betyr også at det kan bli truffet avgjørelser helt på tvers av en eller flere av medlemmenes syn, noe som kan sette selve føderasjonens eksistens på sterke prøver.

Spørsmål som har å gjøre med hvordan ansvar kan gjøres gjeldende (accountability) og legitimitet etableres blir derfor svært viktig. Styringsordninger som baserer seg på indirekte representasjon kan bli sett på som både for lite demokratiske og for lite effektive. I forbundsstater er det derfor som regel etablert ordninger med direkte valg til de øverste styringsorganene. I den Europeiske Union vet vi at det såkalte demokratiske underskuddet av mange sees på som et problem. Et annet viktig spørsmål er i hvilken grad prosesser som går ut på å overføre ansvar og beslutningsmyndighet til et fellesorgan er reversible eller ei, og i hvilken grad den føderative organisasjonen skal gis et utøvende ansvar. I den grad medlemmene ikke kan ta seg av dette gjennom sin eksisterende organisasjon, må det bygges opp et eget administrasjons- og iverksettingsapparat. Dette forsterker selvfølgelig ytterligere problemstillinger rundt mulighetene for reversering.

I forhold til samarbeidsform mellom de nordnorske høyere utdanningsinstitusjonene vil det vel først og fremst være snakk om det vi kan kalle en funksjonell føderalisme; altså at fellesorgan med utøvende myndighet etableres på forholdsvis avgrensede områder. Behovet for territorielt baserte sikringsmekanismer vil da kunne være mindre. I så måte kan organisering i form av foretak eller aksjeselskap være aktuelt. Institusjonene gir da fra seg ansvaret for daglig drift og direkte styring, men kan utøve eiermakt og kontroll gjennom foretaksmøte eller generalforsamling. Stiftelsesformen sikrer i enda sterkere grad at virksomheten kan drives på "en armlengdes avstand" i forhold til eierne, som da primært må styre gjennom hvilke personer som av stiftelses- eller rådsmøtet velges til stiftelsens styre.

Slik sett kan det diskuteres om stiftelsesformen i det hele tatt kan klassifiseres som en føderativ type organisering, men mer må regnes som en type konsolidert eller integrert organisasjonsform. Vi skal gå over til å se nærmere på disse formene.

Konsolidering

De to variantene av en konsolideringsmodell og den integrerte modellen baserer seg alle på at vi har å gjøre med en organisasjon hvor den formelle myndighet ligger i selve organisasjonen og ikke utenfor. Konsolidering vil si at flere tidligere formelt selvstendige og likeverdige enheter har sluttet seg sammen til en ny organisasjon. Det vil likevel kunne variere i hvor stor grad selve strukturen i den nye organisasjonen bygger på eller er påvirket av måten de gamle enhetene var organisert på. Vi skal skissere to slike varianter av en konsolideringsmodell.

Fordi sammenslutningen baserer seg på likeverdige institusjoner, vil en konsolidering som regel innebære at det etableres en frittstående sentralledelse, som har det overordede ansvaret for den nye organisasjonen. Denne ledelsen kan være fysisk lokalisert til en av de opprinnelige institusjonene, men etableres ofte på nøytral grunn. I universitets- og høyskolesammenheng vil dette si at den ikke lokaliseres på et av de allerede eksisterende campusområdene, men ligger fysisk atskilt.

Konsolideringsmodellene vil skille seg ad med hensyn på i hvilken grad de bygger inn territorielle hensyn, og i hvilken grad de baserer seg på omfattende reorganisering. Den minst ambisiøse varianten vil være at både virksomhet og organisering i stor grad blir som før ved de fusjonerte enhetene, men at det etableres en overbygning med felles styre og felles rektor. Denne sentralledelsen behøver imidlertid ikke ha svært omfattende fullmakter og beslutningsmyndighet. Det kan for eksempel tenkes at det etableres en ordning med en viserektor for hver medlemsenhet (i vårt tilfelle altså åtte om vi tenker at den konsoliderte strukturen omfatter alle de høyere utdanningsinstitusjonene i landsdelen), og at det oppnevnes lokale styrer for hver enhet, og da også med eksternt representasjon.

Dette vil være en modell hvor mye av både den faglige og administrative koordineringen fortsatt vil foregå lokalt ved den enkelte enhet, og at styringen i utpreget grad vil være rammepreget, og ha karakter av å være mål- og resultatstyring. Dersom den nye institusjonens budsjett i stor grad vil basere seg på en aggregering av de enkelte enhetenes behov og ønsker, kan det reises berettiget spørsmål ved hvor reell en slik mål- og resultatstyring vil kunne bli. Det samme vil kunne være tilfelle for ambisjoner om å oppnå så vel faglige som administrative synergi- og samordningsgevinster. Det må likevel ikke ses bort fra at modellen representerer en langt sterkere form for formell integrasjon enn frivillig samarbeid gjør, og vil kunne signalisere både internt og eksternt at det er snakk om én institusjon og ikke flere. Det er likevel ikke gitt at modellen vil kunne skape den nødvendige styrke, tyngde og identitet for den fusjonerte institusjonen. Dersom den ikke makter å skape en klar fremdrift i så måte, kan resultatet bli at institusjonen blir handlingslammet og kanskje faller fra hverandre.

En kan derfor tenke seg en variant hvor den sentrale ledelsen gis en sterkere stilling, og hvor den sentrale ledelsen er sterkere representert i styringen ved de lokale enhetene, for eksempel i form av gjennomgående representasjon. Sammensettingen av så vel styre som ledergruppe må vektlegge behovene for at helhet og overordnede mål vektlegges, og dette må også reflekteres i organiseringen. En mulighet kan være utstrakt grad av prosjektorganisering,

særlig i en tidlig fase, hvor det etableres prosjekt som skal løfte fram fellesoppgaver og skjære på tvers av de gamle enhetsgrensene. På denne måten kan enhetenes ansvar for ivaretagelse og synliggjøring av helheten framheves, snarere enn det motsatte. Det kan også tenkes prosessbasert organisering rundt for eksempel lengre studieløp som baserer seg på faglige ressurser ved mer enn en campus.

I den grad en ønsker å skape lokal forankring gjennom å involvere eksterne representanter ved de ulike lærestedene/campus, kan dette gjøres ved å etablere lokale råd, som gis en nærmere definert rolle i styringen av både den lokale og den sentrale enheten.

Integrasjon

Det mest vidtgående alternativet til dagens situasjon ville være en modell hvor full integrasjon ble satt som målsetting for en ny og sammenslått enhet. I en slik modell er siktemålet å lage en ny organisasjon som går på tvers av tidligere geografiske så vel som funksjonelle grenser, og hvor en søker å skape en ny institusjon med en egen, distinkt identitet og kultur. I en nettverksstruktur eller multi-campus institusjon ville dette kunne bety at en hadde en felles rektor (og eventuelt direktør) i en egen enhet med en stab, men at en rekke ulike funksjoner kunne ha sitt hovedsete andre steder. Dette ville kunne gjelde både faglige og administrative underenheter. En kunne videre tenke seg et visst (lite) antall viserektorer, med ansvar for hvert sitt funksjonelle område, enten dette bygde på en fakultær organisering eller en mer funksjonell, slik som for eksempel undervisning, forskning og formidling.

Det er kanskje tre hovedargument for en slik organisering, knyttet til effektivitet, kompetanse og identitet. For det første kan det være et spørsmål om effektivitet i økonomisk forstand. En slik organisering kan redusere behovet for duplisering, og gjøre at mer av organisasjonens ressurser og innsatser kan sees i sammenheng. På noen områder vil skalafordeler kunne oppnås og nyttiggjøres. For det andre vil denne organiseringen gjøre organisasjonen bedre i stand til å etablere forholdsvis tunge miljø med høy kompetanse, enten dette dreier seg om fagmiljø eller administrative funksjoner. Siktemålet ville være å etablere en form for funksjonell spesialisering, som kunne gi tilstrekkelig volum til at miljø med en viss bredde og dybde ville kunne etableres. Graden av sentralisering ville kunne variere, men det vil trolig bare være et fåtall fag eller funksjoner som bare skulle finnes ett sted i landsdelen. En interessant parallell kan representeres ved Helse Nord, som bygger på former for spesialisering og sentralisering innen det regionale helseforetaket (eksempelvis ved at noen høyt spesialiserte tjenester bare utføres ved Universitetssykehuset i Nord-Norge), men også på funksjonell spesialisering innen de lokale helseforetak (i Helgelandssykehuset er ortopedi lagt til sykehuset i Mo i Rana, psykiatri til sykehuset i Mosjøen, og øre-nese-hals til sykehuset i Sandnessjøen). Samtlige av disse funksjonene finnes imidlertid flere steder innenfor det regionale helseforetaket.

Et tredje aspekt er knyttet til behovet for å få organisasjonen til å fungere som et hele, og også at medarbeiderne føler seg som del av den samme organisasjonen. Dette kan nødvendiggjøre at geografisk tilhørighet og tidligere institusjonstilhørighet må tones ned, og et sterkt fokus rettes mot den nye organisasjonen og medarbeidernes oppgaver i forhold til den. Et viktig element for ledelsen vil være å betone den enkeltes ansvar for helheten, gjerne koplet med behov for ambulerende og stedsovergrepene ansvar. For å oppnå dette benyttes ikke bare en bestemt type formell struktur, men ikke minst viktig blir arbeidet med meningsdannelse og

selve det symbolske uttrykket for den nye organisasjonen, og den institusjon en ønsker den skal bli.

En velfungerende, integrert organisasjon er et kraftfullt redskap, som på sitt beste gjør medarbeiderne stolte over å være en del av den. Den gir de ansatte rike muligheter til å utfolde energi, talent og kunnskap innenfor et utfordrende men også faglig stimulerende fellesskap. Det vil neppe være klokt å se bort fra at en vesentlig utfordring for de nordnorske (og for andre) høyere forsknings- og utdanningsinstitusjoner i framtida vil være å framstå som så pass utfordrende, spennende og romslige at de beste vil arbeide der. Det er ikke dermed sagt at en integrert type organisasjon slik vi har beskrevet det her vil være den beste eller det eneste rette i så måte, men noen av de trekkene som kjennetegner en slik organisasjon vil være viktige å skape. Kanskje er ikke lønn det aller viktigste incitament, men snarere muligheten for å inngå i et utfordrende og spennende, men også givende faglig miljø. Den gode organisasjon er kanskje den som gir medarbeiderne muligheter for å utfolde seg og for å høre til på samme tid.⁹⁹

Hvor gode disse tre argumentene er, kan diskuteres, og vil også variere med kontekstuelle forhold. Vi har blant annet tidligere vært inne på utfordringer man står overfor ved en multicampus-organisering. Avstand er både en absolutt og en relativ størrelse, men kontaktkostnader og mye reising kan komme til å overskygge gleden ved å høre til og kunne delta i flere miljø. Basert på den tidligere gjennomgangen av fusjonslitteraturen, er det ikke realistisk at etablering av en integrert struktur skal gi umiddelbare økonomiske besparelser. Snarere er det grunn til å forvente at det i hvert fall i en innledende fase vil være snakk om økte kostnader. Ut fra samme bakgrunn er det derimot mer grunn til å forvente forholdsvis raske kompetansemessige gevinster, og en høyere grad av profesjonalitet. En av de gruppene som vil ha mest å vinne på dette, er trolig studentene.

⁹⁹ Dette er en sentral tese i en av de første megasuksessene i management-litteraturen, nemlig Thomas J. Peters and Robert H. Waterman (1982): *In Search of Excellence*. New York: Warner Communications Co.

Institusjonspolitikk i nord

I det foregående kapitlet er det forsøkt skissert noen mulige modeller eller scenarier for samarbeidsformer og institusjonsstruktur i nord. Tidligere i rapporten er en rekke forhold som antas å kunne ha betydning for en vurdering av disse scenariene presentert og i noen grad diskutert. Det kunne vært gått videre ved å forsøke ytterligere å konkretisere noen strategier i forhold til realiseringen av ulike alternativ. Dette er potensielt et svært omfattende arbeid, og som – dersom det skal gjøres – bør baseres på en drøfting som kanskje kan gi noen flere holdepunkter i forhold til hvilken retning institusjonene – og eventuelt RHU – ønsker å gå . Vi er her ved en viktig – og kanskje vanskelig kjerne ved arbeidet som RHU er i gang med, nemlig spørsmålet om hvilken institusjonspolitikk som skal velges og føres av institusjonene enkeltvis og eventuelt samlet.

I siste instans er dette et politisk og ikke et faglig spørsmål. Det er i så måte ikke vanskelig å slutte seg til vurderingene i en utredning om høyere utdanning i Trondheim: ”Poenget her er vel at man neppe kan utrede seg ut av noen problemer, og at vellykkede endringsprosesser ofte er resultat av tunge, og ofte konfliktfylte, konsultasjons- og refleksjonsprosesser på institusjonene.”¹⁰⁰

En rekke av de mer overordnede vurderingene som NIFU-teamet gjør i forhold til diskusjonen i Trondheim, har også interesse for oss. Dette gjelder ikke minst påpekingen av hvor viktig arbeidet med å utmeisle mål og begrunnelser for utvidet samarbeid er, og særlig i forbindelse med en eventuell fusjonsprosess: ”Gjennomgangen av litteratur om internasjonale fusjoner i høyere utdanning har vist hvor viktig nettopp argumentasjonen og begrunnelsene for samarbeid og sammenslåing er i forhold til resultatet av prosessen, og for om sammenslåingen blir oppfattet som vellykket eller ikke. ... Eksempelvis synes tidligere samarbeid mellom utdanningsinstitusjonene og ulike utredninger i forkant å ha mindre betydning for graden av suksess enn de konseptuelle grep som samarbeidet/sammenslåingen er bygget på.”¹⁰¹

Som et bidrag til videre diskusjon skal vi derfor avslutningsvis skissere noen mulige formuleringer med hensyn på hvilke overordnede målsettinger som kan eller bør ligge til grunn for et videreutviklet universitets- og høyskolesamarbeid i Nord-Norge. Vi inkluderer også en punktvis momentliste som på ingen måte er ment å skulle være uttømmende. Men den trekker fram noen argumenter som for denne utreder synes å være relevante i forhold til en diskusjon av spørsmålet om institusjonsstruktur i nord. Listen kunne vært gjort mye lengre dersom det for eksempel skulle vært forsøkt argumentert pro et contra for alle mulige alternativer. En rekke av argumentene har mest relevans i forhold til spørsmålet om hvorvidt det vil være klokt og tjenlig å etablere en samlet institusjonell ramme for all høyere utdanning i Nord-Norge.

¹⁰⁰ Bjørn Stensaker, Petter Aasen og Tine Sophie Prøitz (2005): Posisjonering og profilering, i Tine Sophie Prøitz: Høyere utdanning i Trondheim. Profil, posisjonering og potensial for sammenslåing mellom HIST og NTNU. Oslo: NIFU STEP, arbeidsnotat 11/2005, s. 95.

¹⁰¹ Ibid, s. 89.

Overordnede målsettinger – universitets- og høyskolesamarbeidet i Nord-Norge

- Sikre landsdelen tilstrekkelig tilgang på arbeidskraft med høyere utdanning
- Sørge for at det innen landsdelen finnes et så bredt studietilbud som mulig, både innen grunn- og videreutdanning, og på lavere grads så vel som høyere nivå, og sikre god tilgjengelighet til studietilbudene.
- Være det viktigste redskap for ivaretagelse av det nasjonale ansvar for kunnskaps- og kompetansebygging i det nordlige Norge.
- Bidra til økt forskningsaktivitet i landsdelen, og at en rimelig andel av den nasjonale forskningsaktiviteten foregår her, og sørge for at landsdelen i kunnskaps- og kompetansesammenheng ikke framstår som tilbakefallende verken i nasjonalt eller internasjonalt perspektiv
- Ivareta grunnleggende kunnskaps- og kompetansebehov knyttet til næringsvirksomhet, ressursforvaltning, samfunnsliv og kulturell aktivitet i det nordlige Norge. Bidra til kunnskapsbasert verdiskaping gjennom økt samhandling og samspill med brukermiljø både innen næringsliv og offentlig forvaltning
- Bidra til en bedre balanse med hensyn på regional utvikling og fordeling internt i landsdelen
- Bidra til internasjonalisering av landsdelen, og til en fredelig utnyttning og forvaltning av naturbaserte og menneskelige ressurser i nordområdene og arktiske strøk
- Sørge for at det i landsdelen finnes i det minste ett universitet med tilstrekkelig bredde og nasjonal og internasjonal anerkjennelse, samt spisskompetanse av internasjonal karakter på noen utvalgte områder
- Sikre rom for grunnforskning og utviklingsarbeid av langsiktig karakter

Forskning og høyere utdanning i Nord-Norge. Momenter og argumenter knyttet til vurdering av institusjonsstruktur, inklusive en eventuell samlet nord-norsk institusjon

- Det vil bli færre nordnorske ungdommer å konkurrere om. Såkalte utsiktsanalyser med fremskrivninger av folkemengden viser at basert på dagens folketall og alderssammensetning, samt flyttestrømmene, vil det i årene framover bli færre i aldersgruppen 19-26 år i Nord-Norge, mens det i Sør-Norge vil bli flere. Denne aldersgruppen utgjør 56 prosent av den nasjonale studentmassen. Innen Nord-Norge vil det være en betydelig regional ulikefordeling av rekrutteringsgrunnlaget, og situasjonen vil være vanskeligst for institusjonene utenfor Tromsø og Bodø..
- Den demografiske utviklingen i Nord-Norge er bekymringsfull. For første gang siden begynnelsen av 1900-tallet har landsdelen under 10 prosent av landets befolkning. Særlig Nordland og Finmark har en betydelig nettoutflytting, og landsdelen ”reddes” ikke lengre av fødselsoverskudd i befolkningen.
- Om lag to tredjedeler av studentene ved de nordnorske institusjonene kommer fra landsdelen. Institusjonene vil i økende grad bruke ressurser for å konkurrere om de samme studentene.

- Rekruttering av utenlandske studenter inneholder et betydelig potensial. Ikke minst Universitetet i Tromsø og Høgskolen i Narvik rekrutterer mange utenlandske studenter.
- Voksne utdanningssøkende utgjør også en potensiell studentgruppe. Desentralisert og samlingsbasert utdanning tiltrekker mange i denne kategorien. Særlig Høgskolen i Nesna har en betydelig andel av sine studenter i denne gruppen, men også Høgskolen i Harstad og i Finnmark.
- Et "University of Northern Norway"/Universitetet i Nord-Norge (UNINN) vil trolig ha gode muligheter for å etableres som et kjent og attraktivt lærested og "varemerke", og dermed også kunne tiltrekke en betydelig mengde utenlandske studenter.
- Et UNINN vil ha betydelige muligheter til å etablere seg som (blant de) ledende i verden på en rekke områder knyttet til polarforskning, nordområder, kaldt klima, marin og maritim aktivitet, energispørsmål i slike områder, polar og marin miljø- og ressursforvaltning, urbefolkningsspørsmål, bærekraftig matproduksjon, velferd og levekår i sub-arktiske strøk.
- Nasjonalt er det en gryende erkjennelse om at det kanskje er noe i at Norges framtid i betydelig grad "ligger i nord", og at det her er store utfordringer, men også enorme muligheter.
- Nasjonalt vil det være en økende vilje til å satse i nord, men nå ikke ut fra et hjelpe- eller fordelingsperspektiv, men ut fra et selvhjelpsperspektiv.
- Utnyttning og forvaltning av naturressursene i nord krever tilstedeværelse og kompetanse.
- De nordnorske institusjonene vil bli utsatt for store forventninger og betydelig press. De forventes å være ledende med hensyn på å definere, utvikle og forvalte relevant kompetanse i forhold til næringsutvikling, ressursutnyttelse og relasjonshåndtering i nord. Denne forventningen vil komme fra både sentrale og regionale myndigheter, og fra næringslivet.
- Det må forventes at en rekke nasjonale og internasjonale aktører, også innen kunnskaps- og kompetanseproduksjon og kompetansemekling vil se landsdelen og nordområdene som et interessant marked. Hver for seg vil de nordnorske institusjonene kunne bli utkonkurrert og også spilt ut mot hverandre.
- Landsdelen og institusjonene vil stå overfor betydelige utfordringer i forhold til det å være kunnskapsprodusent og ikke bare kunnskapsforbruker og –forvalter. Det må finnes et bredt spekter av utdanninger på høyt nivå, ikke minst på master- og doktorgradsnivå. En rekke av disse utdanningene må og bør realiseres i samarbeid med utenlandske institusjoner. Det vil i så måte være viktig å framstå som en attraktiv samarbeidspartner.
- Universitetsstatus kan ha betydning for institusjonens attraktivitet som partner i internasjonale nettverk.
- Det er også en tendens til at medlemskap i internasjonale nettverk eller partnerskap synes å bli mer sentralt for å bli oppfattet som en attraktiv utdanningsinstitusjon på det nasjonale plan.
- Relativt sett har landsdelen en "overdekning" av studenter på profesjonsutdanninger innen helsefag og lærerutdanninger, og en underdekning særlig på realfag og teknologiske fag.
- Kampen om forskningsmidler krever tyngde og troverdighet. Landsdelens institusjoner vil stå overfor utfordringer knyttet til å nå frem i forhold til nasjonale forsknings(råds)midler; til å være med i konkurransen om EU-midler og prosjekt, og til å mobilisere næringsliv og brukere i partnerskap for å øke forskningsinnsatsen.

- På forskningssiden vil utfordringene knytte seg til et kontinuum av aktiviteter; fra langsiktig og internasjonalt orientert grunnforskning til anvendt forskning og utviklingsarbeid. Dette krever et repertoar av arenaer, ferdigheter og tilbud, inklusive at noen aktiviteter må skjermes mot umiddelbare nytte- og relevanskrav. En rekke andre aktiviteter må foregå ikke bare brukernært men også langt på veg på brukernes premisser.
- Dette gjelder ikke minst på etter- og videreutdanningsområdet. Dette feltet vil ha enda sterkere preg av å fungere på markedspremissene enn grunnutdanningene vil. Tilbydere vil være mange, og lokale etterspørrere, bestillere og meklere vil legge vekt på kvalitet og kostnad snarere enn på geografi.
- Både nye læringsformer og krav fra etterspørrere vil stille institusjonene overfor økte utfordringer med hensyn på å kombinere tilpasning, nærhet og fleksibilitet med tyngde/dybde, volum og spesialisering. Kravene til logistikk og organisering vil øke, og ikke minst gjelder dette kravene til kvalitet i grensesnittet mellom bruker og tilbyder.
- Et UNINN vil kunne utvikle og tilby en større profesjonalitet og høyere kvalitet på de administrative funksjonene, og vil gi sine medarbeidere enda større faglige utfordringer og muligheter.
- Et UNINN vil medføre større driftskostnader i en første fase (tre-fem år), og vil – organisert som et nettverksuniversitet – potensielt være dyrere å drifte enn separate og autonome institusjoner.
- De store avstandene i Nord-Norge vil medføre betydelige transaksjonskostnader og transportutgifter, og vil være et potensielt hinder for utvikling av en integrert institusjon og en institusjonalisert samhandling på administrativt men særlig på faglig plan.
- Dagens finansieringssystem stiller ikke minst små institusjoner lokalisert i regioner med begrenset rekrutteringspotensial overfor betydelige utfordringer. Dette vil forsterkes når enda større del av inntektssystemet gjøres resultatbasert.
- I forskningsmeldingen pekes det på at Nord-Norge har særlige utfordringer for å sikre en balansert bosetting og næringsutvikling, og at Universitetet i Tromsø og de statlige høyskolene i landsdelen er viktige aktører for å bygge opp og videreutvikle kunnskapsallmenningen og den regionale kompetansen. Samtidig sies det at de nordnorske institusjonene ”..vil kunne konkurrere om de midlene som utløses gjennom Regjeringens forskningspolitiske prioriteringer,..”
- Et UNINN vil kunne fremstå som det viktigste enkeltredskap for utvikling og vekstkraft i den nordlige landsdelen, og være den viktigste pådriver for internasjonalisering og fredelig konflikthåndtering og –løsning.
- Et UNINN vil være et nasjonalt anliggende, og være Norges viktigste kompetanseverktøy i nord. Det bør kunne argumenteres for at det vil være en nasjonal oppgave å legge til rette for at det finnes økonomiske midler til et kunnskaps- og kompetanseløft i nord.
- Et UNINN vil være et kraftfullt symbol og et viktig signal ikke minst overfor landsdelens ungdom om de mulighetene som ligger i nord.
- Kompetanseinstitusjonenes rolle i forhold til omgivelser og regional utvikling vil orientere dem mot lokale problem og muligheter snarere enn mot regionale og landsdelsovergripende problemstillinger. Avstander og ”bykamp” vil medføre at en slik orientering og oppgaven med å drive stedsutvikling vil bli tatt med inn i en eventuell større struktur, og medføre at en landsdelsovergripende institusjon vil bli preget av dragkamp og sterke indre konflikter. Dette vil bli forsterket av en eventuell

rivalisering mellom Bodø og Tromsø om funksjoner og status som en slags landsdelshovedstad og institusjonshovedsete.

- Territorielt basert konfliktpotensial og fragmentering kan modifiseres av funksjonelt baserte organisasjonsløsninger; styringsstruktur, målsettinger, lederskap og symboler.
- Intern korporering kan modifisere lokalisme og eksternt press.
- Politisk og administrativ organisering i og av landsdelen vil være av betydning for institusjonenes autonomi, virksomhet og funksjonsevne. En regionaliseringsprosess vil forsterke det regionale trykket på kompetanseinstitusjonene.
- Nasjonal utdannings- og forskningspolitikk vil påvirke og eventuelt modifisere den regionale dimensjonen. Det samme vil organisasjons- og tilknytningsform. Fra den nye regjeringen er det signalisert at statlig eierskap fortsatt vil bli lagt til grunn.
- Strukturen i det høyere utdanningssystemet vil være en viktig rammebetingelse. Vil et binært system fortsatt bli opprettholdt, eller vil den gradvise utviklingen mot et unitært system fortsette? Signalene fra myndigheten er ikke entydige i så måte.
- I forskningsmeldingen pekes det på konvergeringstendenser, som at veksten i de totale forskningsutgiftene har vært svakere ved universitetene enn ved høyskolene, og at høyskoler har universitetsambisjoner. Det vises likevel til at Stortinget har lagt til grunn at det skal være en arbeidsdeling mellom universitet og høyskoler. Det er et mål å unngå en utvikling som leder til en utilsiktet spredning av forskningsmidler.
- I forskningsmeldingen slås det videre fast at kvalitetsreformen åpner for flere universiteter, men ikke flere som ligner på dem vi allerede har. Det slås videre fast at fagporteføljen ved de fire breddeuniversitetene er og skal være stor, og at forskning i større grad skal bli en overordnet premiss for utvikling av virksomheten.
- Gitt dagens situasjon og realisering av eksisterende planer, er en implikasjon at en i Nord-Norge vil ha tre typer statlige høyere utdanningsinstitusjoner; ett breddeuniversitet (Tromsø), ett nisjeuniversitet (Bodø), og fem høyskoler; hvorav Samisk høyskole også kan sies å utgjøre en særskilt kategori.
- Bedre regional tilgang på og fordeling av høyere utgang vil være et viktig mål både for myndigheter og utdanningsinstitusjoner. Hvordan dette organiseres og tilveiebringes, vil være en utfordring for begge. Ett alternativ kan være utlokalisering/desentralisering av enheter og studietilbud fra den enkelte institusjon; ett annet etablering av lokale/regionale studiesentra i alle nordnorske tettsteder av en viss størrelse. Dette vil i så fall bety ytterligere ett institusjonelt nivå for organisering av høyere utdanning.
- UNINN vil samlet stå fram som en mye mer slagkraftig og komplett institusjon enn de åtte hver for seg, og også om en tar utgangspunkt i fylker. Et UNINN vil eventuelt bli landets tredje største høyere utdanningsinstitusjon målt i antall vitenskapelige stillinger, etter Universitetet i Oslo og NTNU, og så vidt større enn NTNU.
- Samlet utgjør Nord-Norge i dag et rimelig komplett utdanningsmarked. Når det gjelder studentstrømmer ut av landsdelen, er særlig studentlekkasjen fra Nordland påtakelig.
- For en del formål, inklusive studiesøkning og pasientstrømmer, ser befolkningen på Helgeland hen til Trøndelag og Trondheim snarere enn Bodø og Tromsø. Av studiesøkende til SO i 2005 hadde hele 26.4 prosent fra Nordland et studiested i Trøndelag som førsteprioritet
- Om enn ikke selve navnet er særlig mer enn hundre år, framstår landsdelen historisk sett som en egen og distinkt landsdel, hvor ikke minst fiske og sjøfart har virket sammenbindende. Det er neppe en overdrivelse å snakke om nordnorsk identitet, noe som også bekreftes av helt ferske forsøk på å kartlegge identitetsoppfatninger i nord.

- Samisk identitet og næringsvirksomhet har også bidratt til å tone ned betydningen av (nord)norske politiske og administrative grenser innen landsdelen. .
- Statlig regional organisering har i en viss utstrekning lagt landsdelen til grunn i den senere tid. Dette gjelder for eksempel organisering i regionale helseforetak, og organisering av Vegetaten.

Sammendrag

Den foreliggende utredningen setter fokus på situasjonen for de høyere utdanningsinstitusjonene i Nord-Norge, og noen av de utfordringene disse synes å stå overfor. Sentralt står spørsmål knyttet til institusjonsstruktur, studietilbud og studentstrømmer, og siktemålet er at utredningen skal gi institusjonene både enkeltvis og samlet et bedre grunnlag når beslutninger om framtidig organisering skal treffes.

Et gjennomgående tema er hvordan institusjonene i framtida kan bli bedre til å samarbeide med hverandre, og hvilke former dette samarbeidet skal ha. Det kan i så måte være snakk om ulike modeller for dette; alt fra det forholdsvis løse og lite forpliktende samarbeidet en har i dag, til på det andre ytterpunktet en full sammenslåing av de eksisterende institusjonene.

Den første delen av utredningen inneholder en gjennomgang av rammebetingelser for de høyere utdanningsinstitusjonene, hvor ulike aspekter ved henholdsvis juridiske, økonomiske, politiske, institusjonelle og demografiske rammebetingelser tas opp. I tillegg kommer betydningen av teknologiske rammebetingelser. I den påfølgende bolken foretas en gjennomgang av norsk og internasjonal forskning og litteratur som tar for seg multi-campus institusjoner og nettverksorganisering av høyere utdanningsinstitusjoner. I tillegg gjennomgås funn fra litteraturen som spesielt har fokusert på fusjoner og fusjonsprosesser innen høyere utdanning.

Betydelig plass er viet en analyse av studiesøking og studentstrømmer innen og fra Nord-Norge. Landsdelen er en nettoeksportør av primærsøknader, men fanger samlet sett opp klart flere søkere (prioriteter) enn det enkelte fylke gjør hver for seg. Troms er imidlertid en "nettoimportør" av primærsøknader. Det er imidlertid betydelige regionale ulikheter innen landsdelen når det gjelder studiesøking. Mens tilbøyeligheten til å føre opp et studiested i Oslo er nokså lik i de tre nordlige fylkene, er det en klart sterkere tendens i Nordland enn i de to andre fylkene til å ha et studiested i Sør-Trøndelag som en av sine prioriteter. Mens vel 32 prosent av primærsøkerne fra Nordland hadde en institusjon i eget fylke som sitt førstevalg, var andelen vel 56 prosent for Troms og 26 prosent for Finnmark. Fra Oslo hadde hele 81 prosent en institusjon i eget fylke som sitt førstevalg.

Konkurransen om studenter – og i sær de unge studentene – øker mellom institusjonene, og utsiktsanalyser viser at det blir færre å rekruttere av i landsdelen. Mens søkertallene steg i Sør-Norge i 2005, sank de i Nord-Norge. Dersom en inkluderer hele det nordenfjeldske området, fanges tre fjerdedeler av primærsøkerne opp. I sær fra Nordland foregår det en betydelig "studentlekkasje" sørover, og først og fremst til Trondheim. En nærmere analyse viser at ved Samordna opptak i 2005 søkte over 40 prosent av primærsøkerne fra Helgeland seg til en institusjon i Trøndelag.

Samlet sett er det drøye 19 300 registrerte studenter ved de høyere utdanningsinstitusjonene i Nord-Norge, og dette tallet er temmelig nøyaktig det samme som det var i 2001. For universiteter og høyskoler i landet som helhet har det imidlertid vært en økning på vel 9 000 studenter, eller 5,4 prosent i perioden.

Videre i rapporten fokuseres det på forskningsmessige utfordringer for de nordnorske institusjonene, og det foretas en gjennomgang av studietilbudene som gis med sikte på å vurdere om hvorvidt institusjonene utfyller hverandre, eller om de i stor grad overlapper når

det gjelder studier. Samlet sett ligger nivået for forskningsmidler i Nord-Norge fortsatt klart under det som den relative andelen av folkemengden skulle tilsi, selv om de offentlige forskningsbevilgningene ligger noe over det nivået som folkemengden skulle tilsi.

En omfattende del av utredningen er viet spørsmålet om scenarier eller ulike organisatoriske modeller for et utvidet samarbeid mellom institusjonene i nord. Til grunn for denne drøftingen ligger fire dimensjoner, nemlig institusjonstype, geografi, organisasjonsstruktur og strategier. I forhold til den første, er det i sær spørsmålet om hvorvidt et binært system innen høyere utdanning vil bli opprettholdt i framtiden som drøftes. Når det gjelder geografi, behandles fire hovedalternativ: Status quo med hensyn på antall selvstendige institusjoner, én samlet institusjon som omfatter hele landsdelen; en inndeling i to regioner og to institusjoner i landsdelen, samt en variant basert på noen mer lokale/regionale sammenslåinger. For hvert av disse alternativene vises det hvor mange studenter og ansatte de ville gi.

I forhold til organisasjonsstruktur for et utvidet samarbeid, diskuteres fire varianter; nemlig inter-institusjonelt samarbeid, føderativ organisering, konsolidering og integrasjon. I forhold til hver av disse diskuteres mulige strategier som har et utvidet samarbeid som siktemål.

Siktemålet med denne utredningen har som nevnt vært å gi et forbedret beslutningsgrunnlag. Spørsmålet om utvidet samarbeid og eventuelle endringer i institusjonsstruktur er likevel til syvende og sist ikke et teknisk men et politisk spørsmål, og litteraturen om fusjoner understreker nettopp viktigheten av gjennomtenkte mål og strategier. Både institusjonene selv og myndigheter på ulike nivå står uten tvil overfor store utfordringer med hensyn på å bygge ut kunnskapsallmenningen i nord, og å sørge for at landsdelen blir en del av framtidens kunnskapssamfunn. Det synes å herske bred enighet i hvert fall mellom dagens institusjonsledere om at et utvidet samarbeid mellom de nordlige institusjonene er både ønskelig og nødvendig. Hvordan dette skal utformes, organiseres og iverksettes representerer en betydelig strategisk utfordring i tida framover.