



Rapport
2019:15

Styrt eller søkerstyrt?

En undersøkelse av hvordan universiteter og høyskoler
dimensjonerer sine studietilbud



Håkon Høst, Per Olaf Aamodt, Elisabeth Hovdhaugen og Lars Lyby

NIFU

Rapport
2019:15

Styrt eller søkerstyrt?

En undersøkelse av hvordan universiteter og høyskoler
dimensjonerer sine studietilbud



Håkon Høst, Per Olaf Aamodt, Elisabeth Hovdhaugen og Lars Lyby

Rapport 2019:15

Utgitt av Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU)
Adresse Postboks 2815 Tøyen, 0608 Oslo. Besøksadresse: Økernveien 9, 0653 Oslo.

Prosjektnr. 20999

Oppdragsgiver Kunnskapsdepartementet
Adresse Postboks 8119 Dep., 0032 OSLO

Fotomontasje NIFU

ISBN 978-82-327-0412-5
ISSN 1892-2597 (online)



Copyright NIFU: CC BY-NC 4.0

www.nifu.no

Forord

På oppdrag fra Kunnskapsdepartementet har NIFU kartlagt hvordan universiteter og høyskoler dimensjonerer studietilbudet sitt. Prosjektet søker å belyse hvordan dimensjoneringen påvirkes av statens virkemidler, institusjonenes kapasitet og strategier, av arbeidslivets behov og søkertallene.

NIFU har valgt å gjennomføre en kvalitativ undersøkelse, med casestudier av tre ulike høyere utdanningsinstitusjoner og seks ulike fakulteter under disse: Universitetet i Sørøst-Norge, Universitetet i Bergen, og Nord universitet. Det er foretatt dokumentstudier og intervjuer ved institusjonene, med representanter fra arbeidslivet og sentrale institusjoner og organisasjoner.

Rapporten er skrevet av Håkon Høst (prosjektleder), Per Olaf Aamodt og Lars Lyby. Elisabeth Hovdhaugen har hatt ansvar for å sammenstille tall for tilbud, søkning og studenter. Sveinung Skule og Nicoline Frølich har gitt kommentarer til et utkast til rapport, og vi har også mottatt nyttige kommentarer fra Kunnskapsdepartementet.

Vi vil gjerne rette en takk til alle de informantene som har tatt seg tid til å snakke med oss. Vi har forsøkt å gi et så balansert bilde som mulig av dimensjoneringspolitikken og -praksisene ved de undersøkte universitetene, men forskerne står alene ansvarlig både for måten universitetene, deres fakulteter og institutter presenteres på, og for analysene.

Oslo, august 2019

Sveinung Skule
direktør

Nicoline Frølich
forskningsleder

Innhold

Sammendrag	8
1 Introduksjon	12
1.1 Om oppdraget.....	12
1.2 Bakgrunn og perspektiver.....	12
1.2.1 Faktorer bak dimensjonering av studietilbud.....	12
1.2.2 Faktorene avveies av organisasjoner	14
1.2.3 Statlige virkemidler for å styre dimensjoneringen av høyere utdanning	15
1.2.4 Er dimensjoneringen av høyere utdanning for lite sensitiv til samfunnets og arbeidslivets behov?.....	18
1.3 Problemstillinger og forskningsdesign.....	20
1.3.1 Problemstillinger og spesifisering av disse	20
1.3.2 Hvordan undersøke disse problemstillingene?	22
1.4 Metoder og data.....	23
1.4.1 Utvalg av institusjoner og fagområder for casestudier	23
1.4.2 Casestudiene	24
1.4.3 Variasjon og representativitet.....	25
1.4.4 Hvordan har vi håndtert de kvalitative dataene?.....	26
1.4.5 Kvantitative data	26
2 Universitetet i Bergen.....	27
2.1 Innledning.....	27
2.1.1 Fra stabilitet til økning i studenttallet	27
2.1.2 Endret opptakspolitikk.....	28
2.1.3 Respons på statlig styring	30
2.1.4 Opprettelse av nye studieprogram.....	32
2.1.5 Forholdet til fakultetene	32
2.1.6 Forholdet til arbeidslivet og regionen	33
2.1.7 Etter- og videreutdanning (EVU)	34
2.1.8 Strukturreformen og samarbeid på tvers av institusjoner	34
2.2 Humanistisk fakultet	35

2.2.1	Om fakultetet	35
2.2.2	Vurdering og saksgang i dimensjonering	37
2.2.3	Arbeidsmarked og lektorutdanning.....	37
2.2.4	Studiepoeng kontra breddeuniversitetets ansvar	38
2.2.5	Institutt for arkeologi, historie, kultur- og religionsvitenskap.....	39
2.2.6	Institutt for fremmedspråk.....	40
2.3	Matematisk-naturvitenskapelig fakultet	43
2.3.1	Søkningen	44
2.3.2	Statens styring.....	46
2.3.3	Interne prosesser	47
2.3.4	Arbeidslivets behov	47
2.3.5	Nye programmer	49
2.3.6	Kjemisk Institutt.....	49
2.4	Kompetanseforum Hordaland.....	53
2.5	Oppsummering	54
3	Nord universitet	57
3.1	Innledning	57
3.1.1	Vekst, dernest svak nedgang i studenttall.....	58
3.1.2	Et hardt presset universitet.....	60
3.1.3	Økonomi viktigere i dimensjoneringen.....	61
3.1.4	Statlig styring.....	62
3.1.5	Interne prosesser	64
3.1.6	Arbeidslivets behov	64
3.1.7	Etter- og videreutdanning.....	65
3.2	Handelshøgskolen Nord.....	66
3.2.1	Rasjonalisering av studiestrukturen	66
3.2.2	Arbeidsmarkedet	68
3.2.3	Interne prosesser.....	69
3.3	Sykepleierutdanningen	69
3.3.1	Desentraliserte studier.....	71
3.3.2	Statlig styring.....	72
3.3.3	Arbeidslivets og samfunnets behov	73
3.3.4	Behov og behovsframskrivninger.....	74
3.4	Oppsummering	75
4	Universitetet i Sørøst-Norge.....	77
4.1	Innledning	77
4.1.1	Økende studenttall	77
4.1.2	Statlig styring.....	81
4.1.3	Forholdet til fakultetene	82

4.1.4	Studieprogramstrukturen	83
4.2	Fakultet for teknologi, naturvitenskap og maritime fag	84
4.2.1	Institutt for prosess, energi og miljø.....	86
4.2.2	Institutt for maritime operasjoner	87
4.3	Fakultet for helse- og sosialvitenskap (HS)	88
4.4	Forholdet til arbeidsliv og region	91
4.5	Etter- og videreutdanning.....	92
4.6	Oppsummering	92
4.6.1	Å balansere mellom strategisk styring og søkeres preferanser.....	92
4.6.2	Opprydning i studiestrukturen	93
4.6.3	Tilpasning til arbeidslivets behov.....	94
5	Oppsummering og diskusjon	95
5.1	Dimensjonering for vekst, men ikke ubegrenset søkning	95
5.2	Et primært søkerstyrt system.....	96
5.3	Statlige styringsvirkemidler.....	97
5.4	Interne prosesser	99
5.5	Arbeidslivets behov	101
5.6	Konklusjoner.....	105
	Referanser.....	108
	Tabelloversikt.....	111
	Figuroversikt.....	112

Sammendrag

Formålet med rapporten er å undersøke hvordan norske universiteter og høyskoler dimensjonerer sine studietilbud. De viktigste problemstillingene for studien har vært: I hvilken grad styres dimensjoneringen av statlig politikk og virkemidler? Hvordan spiller andre hensyn inn, som søkningen, egne strategier, hensynet til kontinuitet i egen stab, arbeidslivets og samfunnets behov? Hva betyr de interne prosessene ved universitetene, og hvordan skiller institusjonene seg fra hverandre?

Noen sentrale funn

Den statlige finansieringsmodellen for høyere utdanning med økt bruk av resultatbaserte incentiver har stimulert til en stor vekst i studenttallet etter Kvalitetsreformen. Veksten er søkerbasert, og har i stor grad foregått ved at universiteter og høyskoler rasjonaliserer og effektiviserer gjennom å utnytte studieplassene ved etablerte studier bedre, eller introdusere nye studier innenfor den eksisterende kapasiteten i form av ansatte og infrastruktur. Dermed har de kunnet øke de resultatbaserte inntektene sine for å kompensere for at basisbevilgningene ikke har økt i takt med studenttallet. En slik politikk forutsetter at man har tilstrekkelig med kvalifiserte søkere. Ved to av de tre universitetene vi har sett på har imidlertid studenttallet de siste årene vokst raskere enn søkningen, og den ekspansive inntakspolitikken som en vei til økte inntekter kan således være i ferd med å nå en grense.

Incentivstyringen har altså ført til at universitetene i større grad enn før satser på bedre oppfylning av studieplasser. De innhenter stadig mer tall og data for å kunne styre mer sentralt og på fakultetsnivå. Overbooking benyttes i stor og økende grad. Samtidig er tendensen at andelen av de som får tilbud som faktisk møter til utdanningene har sunket. Overbooking og varierende oppmøteandel bidrar til mindre oversikt og større usikkerhet. Dette gjør det vanskeligere å styre, for eksempel etter kandidatmåltall.

Den etablerte fagstaben og studieporteføljen er den viktigste stabiliserende faktoren for dimensjoneringen av studietilbudet ved universiteter og høyskoler. Denne stabiliteten er nødvendig av hensyn til å bygge gode fagmiljøer for både

forskning og utdanning av høy kvalitet, men gjør samtidig at endringstakten blir tregere. Fagmiljøene «eier» i stor grad sine egne studieplasser, og de ressursene som følger med disse, og det er ikke vanlig at utdanningsinstitusjonene flytter studieplasser mellom fakulteter eller avdelinger. Heller ikke innad på fakulteter er det lett å flytte studieplasser og ressurser. Også studiestedene «eier» i stor grad sine studieplasser, og forsøk på å flytte disse, eller nedlegge studiesteder etter fusjonene gjennom strukturreformen møter stor motstand, ikke bare fra studiestedene selv, men også deres lokalsamfunn, som også opplever eierskap. Universitetsledelsen forsøker på sin side å øke det sentrale handlingsrommet for å kunne iverksette institusjonens strategier gjennom å beholde en større andel av de statlige overføringene sentralt, i stedet for å fordele alle midlene ut til fakulteter og andre underliggende enheter.

Arbeidslivets direkte innflytelse på den kvantitative dimensjoneringen er svak, og skjer først og fremst gjennom begrensninger i antall plasser der praksis er obligatorisk i utdanningen, som for eksempel i profesjonsutdanningene, og i de såkalte industrimasterprogrammene, hvor studentene er ansatt i en bedrift og utfører lønnet arbeid som del av studiet. For øvrig er arbeidslivets innflytelse på dimensjoneringen indirekte gjennom at søkerne forsvinner fra studier rettet mot bransjer i nedgang. Søkerne kommer imidlertid ikke nødvendigvis tilbake når konjunktorene er bedre og behovene i arbeidslivet øker. Også for lærer- og sykepleierutdanningene som forsøkes styrt av kandidatmåltall, ser søkningen ut til å være viktigst for dimensjoneringen. De fleste fagområder relaterer seg til arbeidslivet, men på svært ulike måter og i ulik grad. For disiplinstudiene er det for eksempel også viktig å beskytte seg mot svingninger i arbeidslivets behov.

Kunnskapsgrunnlag om arbeidslivets kvantitative behov i form av framskrivninger eller kandidatundersøkelser studeres av universitetene, men oppfattes å være lite anvendbare i selve dimensjoneringsprosessen. Søkertallene er langt viktigere. Utforming av nye tilbud ser i liten grad ut til å skje i direkte samarbeid med arbeidslivet, selv om fagmiljøene henter impulser gjennom kontakt med lokalt arbeidsliv.

De nye universitetene er mindre robuste økonomisk enn de gamle universitetene, særlig når de skal forsøke å møte kravene til forskning de ikke hadde som høyskoler. De må stille strengere krav til antall studenter og oppfyllingsgrad for å opprettholde fagtilbud, uavhengig av hva som er arbeidslivets eller lokalsamfunnets behov.

Tre universiteter

Studien er basert på dokumentanalyser og intervjuer ved tre universiteter, et gammelt og to nye: Universitetet i Bergen (UIB), Universitetet i Sørøst-Norge (USN) og Nord universitet. I tillegg har vi benyttet data fra Database for statistikk om høyere

utdanning (DBH) for å kunne beskrive utviklingen i søker- og studenttall ved de tre institusjonene.

Etter å ha ligget stille på det samme studenttallet i mange år etter Kvalitetsreformen, har UiBs strategi endret seg til å legge vekt på økt oppfylingsgrad gjennom å ta inn flere studenter, og langt flere enn det er tildelt nye studieplasser fra staten. Antall studenter har økt både på bachelor- og masternivå, men mest på årsstudier. Dermed har «produksjonen» av studiepoeng også økt. Det kan tolkes som at universitetet, etter å ha uttrykt motstand mot den statlige beregningsmåten og incentivordningene, innretter seg etter dette. Det betyr at en bedre oppfylling av studieplasser nå står helt sentralt. Økningen i studentopptaket har likevel vært større enn økningen i søkningen. Resultatet er at man i noen utdanninger må grave dypere i bunkene av kvalifiserte søkere for å fylle opp plassene. Universitetsledelsen har fram til nå ikke ønsket å utfordre prinsippet om ikke å flytte studieplasser mellom fakultetene, selv om de oppfatter at dette stimulerer til en silotenkning. Et viktig virkemiddel for å øke handlingsrommet for å gjennomføre universitetsstrategier, er i stedet å øke andelen av universitetets totale midler som ikke går til fakultetene, men i stedet til såkalt tematiske satsinger på tvers. UIB sine prioriterte, tematiske satsinger i samarbeid med arbeidslivet er i utgangspunktet knyttet særlig til forskningssamarbeid, i stor grad gjennom samlokalisering med klyngemiljøer. Disse åpner imidlertid også for praksis i utdanningene. Etter hvert håper universitetet at arbeidslivet gjennom disse også skal trekkes nærmere inn i utformingen av studieprogram. Det er fortsatt søkningen som er universitetets viktigste parameter for utviklingen i arbeidslivets behov. Etter fallet i oljeprisen i 2014, falt også søkningen til oljerelaterte studier dramatisk. Men når oljesektoren nå igjen etterspør arbeidskraft, har dette foreløpig ikke ført til en tilsvarende økning i søkningen.

Nord universitet er av de få høyere utdanningsinstitusjoner uten særlig studentvekst de siste 7-8 årene. Dette kan både tilskrives at de har hatt svak søkning på noen områder, som for eksempel lærerutdanningen, og god søkning på områder hvor et økt opptak hindres av kapasitetshensyn, men også at universitetet er inne i en konsoliderings- og rasjonaliseringsfase etter fusjonen i 2016. Mens universitetets strategi fra 2016 la vekt på å utvikle de tematiske satsingsområdene, blant annet blå og grønn vekst og velferdsutdanninger, og også tåle svake søkertall i en oppbyggingsfase, er dimensjoneringen av studietilbudene ved Nord universitet i dag preget av den pressede økonomiske situasjonen ved institusjonen. Man ser det som helt nødvendig å prioritere ressurser til kompetanseheving og forskning for å møte kravene til å være et universitet. Universitetet stiller derfor internt stadig sterkere krav til økonomisk bærekraft i alle studietilbud. Både helseforetak, kommuner, regionråd og andre representanter for lokalsamfunn i Nordland og nordre del av Trøndelag, føler et eierskap til sine velferdsutdanninger, og har

tradisjonelt spilt på lag med høyskolene. Der Nord universitet nå har foreslått nedleggelse av studiesteder, frykter de ikke bare at de vil miste utdanningsmuligheter lokalt, men også lokale arbeidsplasser som universitetenes tilstedeværelse representerer, og i sin ytterste konsekvens også virksomheter som er avhengig av å rekruttere høyere utdannede, som lokalsykehus.

Universitetet i Sørøst-Norge har gjennomgått store endringer de senere årene. Først med fusjonen mellom høyskolene i Vestfold og Buskerud i 2014, så med Høgskolen i Telemark i 2017, dernest med status som universitet fra 2018. Studenttallet har økt fra ca. 14 000 for de tre høyskolene i 2011 til vel 18 000 i studieåret 2018-19. Søkningen har også økt, men ikke så mye som studenttallet. Universitetet mener at av de 18 000 studentene er bare 10 000 basisfinansiert. USNs fusjonsplattform er basert på å beholde en desentralisert struktur med åtte studiesteder, og at alle de store profesjonsutdanningene skal tilbys i alle de tre fylkene Telemark, Buskerud og Vestfold. Man har foreløpig ikke ønsket å utfordre studiestedsfordelingen, slik Nord universitet har gjort. Det kan heller ikke flyttes studieplasser mellom studiestedene uten et styrevedtak, og man flytter normalt heller ikke ressurser mellom fakultetene. Den desentraliserte strukturen begrunnes med at de enkelte studiestedene har en viktig funksjon i å rekruttere lokalt, også i områder med lavt utdanningsnivå, og å forsyne det lokale arbeidslivet med akademisk arbeidskraft.

I rapporten ser vi nærmere på noen store utdanningsområder, deres søkning og posisjon innad på universitetene, og deres relasjoner til arbeidslivet. Mens institusjonene gjerne øker studenttallene i sykepleierutdanningen og også de økonomisk-administrative, er situasjonen for en del disiplinstudier at de sliter hardt med å få en tilstrekkelig oppfyllingsgrad. Søkningen til ingeniørstudiene på bachelornivå svinger mye, men har sjelden så mange kvalifiserte søkere at adgangsbegrensning er nødvendig.

1 Introduksjon

1.1 Om oppdraget

Prosjektets formål har vært å kartlegge hvordan universiteter og høyskoler dimensjonerer studietilbudet sitt. Deet omfatter en rekke ulike sider ved dimensjoneringsprosessen: Hvordan statens ulike virkemidler for å påvirke dimensjoneringen blir mottatt i institusjonene, i hvilken grad arbeidslivets behov tas hensyn til, og hvordan institusjonene avveier ulike strategiske prioriteringer i dimensjoneringsprosessen, kandidaters arbeidsmarkedstilknytning, søkertall, samt gjennomføring, kvalitet og relevans i utdanningene. I hvilke situasjoner blir studietilbud lagt ned, og i hvilken grad blir det opprettet nye? Og hvordan varierer dette ut fra variabler som størrelse, geografi, søkning, og type studier?

Å dimensjonere studietilbud handler om å avveie en rekke ulike hensyn mot hverandre. Det er ikke enkelt å få kunnskap om slike prosesser gjennom en kvantitativ tilnærming. NIFU har derfor valgt å gjennomføre undersøkelsen av dimensjoneringen gjennom en kvalitativ undersøkelse, med casestudier av tre ulike høyere utdanningsinstitusjoner og seks ulike fakulteter under disse: Universitetet i Sørøst-Norge, Universitetet i Bergen, og Nord universitet.

1.2 Bakgrunn og perspektiver

1.2.1 Faktorer bak dimensjonering av studietilbud

Dimensjonering av studietilbud i et utdanningssystem eller i en utdanningsinstitusjon kan helt snevert defineres som å bestemme hvor mange studenter en ønsker å ta opp. I denne studien vil vi imidlertid utvide dimensjoneringsbegrepet til også omfatte hvilke studietilbud universitetene og høyskolene tilbyr og hvor, samt opprettelse og nedleggelse av studietilbud. Endring i innhold vil kunne bety at man tilbyr noe annet enn før, og vil således også kunne sies å være knyttet til dimensjonering. Vi vil likevel avgrense oss fra å gå nærmere inn på dette aspektet i denne rapporten.

Å undersøke hvordan høyere utdanningsinstitusjoner dimensjonerer sine studietilbud er utfordrende på den måten at innebærer å studere prosesser og faktorer som er vevet inn i hverandre på en måte som ikke alltid gjør det lett å skille dem fra hverandre.

For det første kan en helt allment hevde som et utgangspunkt at ingen utdanninger blir etablert uten at relevante aktører kan enes om og begrunne at det eksisterer et *behov* i samfunnet eller i arbeidslivet for akkurat denne utdanningen, og som ikke kan dekkes like godt av eksisterende utdanninger.

Norge har et offentlig regulert system for høyere utdanning, og hovedtyngden av utdanningene tilbys gjennom statlig eide universiteter og høyskoler, og er gratis for studentene. De høyere utdanningsinstitusjonene må ha statlig *akkreditering og finansiering* for en utdanning før den etableres¹.

Enkeltutdanningene utgjør til sammen et system av utdanninger, og omfang og retning på den samlede studieportefølje er underlagt *statlig styring*. De høyere utdanningsinstitusjonene har etter Kvalitetsreformen en stor grad av autonomi i dimensjoneringsprosessen, men staten styrer fortsatt ved en rekke ulike virkemidler. De gjør det gjennom et system for basisfinansiering og resultatfinansiering, ved å fastsette kandidatmåltall for profesjonsutdanninger rettet mot helse og skole, og i noen tilfeller også ved å tildele øremerkede studieplasser.

For at et studietilbud skal kunne opprettes, er det nødvendig å tilsette en *fagstab*, samt etablere nødvendige infrastruktur i form av lokaler og utstyr, samt noen ganger praksisplasser.

Søkningen, og i hvilken grad den antas å ha en rimelig grad av stabilitet, er helt avgjørende, ikke bare for å komme i gang, men også for en videre utbygging av den faglige og administrative kapasiteten ved utdanningen. Dette er en omstendelig prosess, og ansettelse av akademisk personale gjøres med et perspektiv på kanskje 30 år. Fagpersonalet skal imidlertid ikke bare undervise, men har også som sitt samfunnsoppdrag å forske. Etableringen av en fagstab innebærer derfor å bygge inn en viss grad av rigiditet i systemet som støtter opp om stabilitet og langsiktighet, og samtidig til en viss grad beskytter faget mot mer kortsiktige endringer i omgivelsene.

I hvilken grad kandidatene fra utdanningen klarer å fylle *et behov* i samfunnet og arbeidsmarkedet, eller selv klarer å gjøre seg etterspurt, er ikke noe som er gitt, selv om utdanningstilbudet opprinnelig har vært formulert ut fra et slikt behov, slik Studietilsynsforordningen tilsier. Konkurransen fra andre yrkesgrupper, konjunktursvingninger og mer varige strukturelle endringer kan bidra til endringer i etterspørselen etter bestemte kandidatgrupper. Det å dimensjonere utdannings-

¹ Mens alle universiteter er selvakkrediterende på alle nivåer til og med doktorgrad, må høyskolene søke om akkreditering av mastergrader og doktorgrader på nye områder. Private institusjoner kan ha akkrediterte studietilbud som ikke er innlemmet i tilskuddsordningen for private høyskoler, men med rett til støtte fra Lånekassen.

tilbud kan betraktes som en form for kretsløp, hvor endringer i en av faktorene kan skape ubalanser i de øvrige, og dermed tvinge fram endringer. Mange hensyn i dimensjoneringsprosessen er uløselig knyttet til hverandre, og må derfor kontinuerlig ses i sammenheng og samtidig veies mot hverandre.

Vi kan, litt forenklet, og med bakgrunn i dette skille ut fem sentrale faktorer i dimensjonering av utdanning:

- Samfunnets og arbeidslivets behov for kandidatene
- Statlig akkreditering og finansiering av utdanningen
- Fagstaben ved universitetene og høyskolene
- Søkningen
- Statlig styring av omfang og retning

1.2.2 Faktorene avveies av organisasjoner

Når en skal forstå hvordan disse faktorene avveies i forhold til hverandre, er ikke utfordringen bare at disse er vevd sammen på ulike måter, men også at de avveies i bestemte organisasjoner, nemlig universiteter og høyskoler. De høyere utdanningsinstitusjonene er forankret innenfor et institusjonelt felt, preget av en logikk basert på felles regler, normer og kultur utviklet over lang tid (Scott 2008). Som organisasjoner har universiteter og høyskoler som viktigste formål å utvikle forskning og utdanne kandidater, som i sin tur er egnet for å dekke ulike behov i samfunn og arbeidsliv.

Etter at det ble vedtatt en felles lov for høyere utdanning, og høyskolene fikk mulighet å få universitetsstatus, gitt at de tilfredstilte viss kriterier, kunne man kanskje forvente at UH-sektoren ble mer homogen. En kartlegging gjennomført i 2015 viste imidlertid at det er fortsatt store forskjeller, både mellom universiteter og høyskoler, og ikke minst mellom gamle og nye universiteter (Reymert mfl. 2015). Dette handler ikke minst om balansen mellom forskning og utdanning, men også mellom ulike typer utdanning. Mens de gamle universitetene ut fra sin tradisjon er langt mer forskningstunge, er høyskolene og de nye universitetene mer rettet mot utdanning, og da særlig på lavere grads nivå. Dette avspeiles også i deres organisasjon og finansiering, hvor de gamle universitetene har en relativt sett større basisfinansiering, og flere ansatte i forhold til antall studenter enn de nye universitetene og høyskolene. Vi antar at dette kan ha betydning også for dimensjoneringspolitikken, ved at høyskolene og de nye universitetene for eksempel vil kunne være mer sensitive for svingninger i søkningen.

Strukturreformene har imidlertid ført til nye endringer i institusjonslandskapet, delvis på tvers av de gamle skillene. De skillelinjene vi tidligere fant mellom institusjonstyper, finnes derfor i dag innenfor flere av institusjonene.

Institusjonene har gradvis bygget opp en faglig og administrativ kapasitet for å kunne utdanne studenter innenfor ulike felt og geografiske områder. Ansettelse av fagpersonale gjøres med et perspektiv på kanskje 30 år, og de faglige ansatte er knyttet til bestemte fagfelt, og de kan som regel ikke enkelt overføres og brukes på andre områder ved endrede behov. Den strukturen som på denne måten er etablert i den enkelte institusjonen er en nødvendig og avgjørende forutsetning for å tilby forskning og utdanning av høy kvalitet. Undervisningen skal være forskningsbasert, men forskningen skal også dekke samfunnets kunnskapsbehov på andre områder. Dette betinger langsiktighet og stabilitet, noe som igjen innebærer en form for rigiditet som trolig motvirker dimensjonering ut fra endringer i arbeidslivets behov. Et ønske om å dimensjonere ned studietilbud vil måtte avveies mot behovet for stabilitet i fagmiljø, mens et ønske om å dimensjonere opp vil måtte vurderes i forhold til konsekvenser i form av nyansettelser av fagpersonale. Universiteter og høyskoler, deres fakulteter eller avdelinger, og institutter og faggrupper med sine utdanningsprogrammer vil alle, på hvert sitt nivå, antas å ville ønske å forsvare sine tildelte studieplasser for å sikre stabilitet i sitt arbeid og i sine fagtilbud.

Fra å være drevet etter prinsipper om kollegialt styre, preget av bottom up-prosesser og stor vekt på faglige problemstillinger og hensyn, har de høyere utdanningsinstitusjonene gradvis endret karakter. Målstyring, i noen grad også management-prinsipper fra privat sektor, har vunnet innpass (Bleiklie 1998). Det legger opp til en økt hierarkisering av organisasjoner hvor de ulike nivåene har hatt relativt stor grad av faglig autonomi. Stadig flere ledere på ulike nivå ansettes fremfor å velges. Uavhengig av ledelsesmodell ses institusjonene generelt sett som mer strategisk orienterte enn tidligere (Frølich og Stensaker 2016).

Institusjonenes, til dels også fakultetenes og avdelingenes styrever, har fått inn eksterne representanter, blant annet fra næringslivet. Mange tidligere kollegiale nedlagt, og de som fortsatt eksisterer må konkurrere om innflytelse, ikke bare med nye styrever og sterkere administrative organ, men også med studentrepresentanter og fagforeninger. Det er imidlertid ikke gitt hva endringer i institusjonenes formelle styringsprinsipper betyr for de interne strategiske prosesser (Frølich et al 2018).

1.2.3 Statlige virkemidler for å styre dimensjoneringen av høyere utdanning

Utgangspunktet for denne studien er hvordan universitetene og høyskolene dimensjonerer studietilbudet sitt, men for å undersøke dette må en også forstå hvordan staten som eier gjennom ulike virkemidler forsøker å styre de høyere utdanningsinstitusjonenes dimensjonering.

Måten det statlige eierskapet til institusjonene innenfor høyere utdanning har blitt praktisert på har endret seg over tid, noe som reflekterer både endringer i sektoren og i prinsippene for statlig styring generelt. Mens dimensjoneringen tidligere var sterkt sentralstyrt, fikk institusjonene med Kvalitetsreformen i 2003 selv hovedansvar for å dimensjonere sine studietilbud og opprette tilbud innenfor gjeldende rammebevilgninger, også i dialog med arbeidsliv og berørte parter. Samtidig legger Kunnskapsdepartementet føringer gjennom finansieringen, fastsetting av kandidatmåltall innenfor helse- og lærerutdanninger, tildeling av både øremerkede og frie studieplasser, Studietilsynsforskriften, utviklingsavtaler og styringsdialog.

I budsjettet for 2019 er rammebevilgningen til universiteter og høyskoler delt inn i basismidler som for sektoren samlet utgjør 67 prosent, og en resultatbasert tildeling på 33 prosent. Basismidlene skal sikre stabil og langsiktig finansiering og er satt sammen av midler til faglig profil og bredde i fagtilbudene, midler til husleie, drift og vedlikehold, midler til særskilte nasjonale oppgaver, øremerking av midler til rekrutteringsstilling og studieplasser, mm. Midlene til nye studieplasser er lagt inn i basisdelen og med satser i kategoriene A til F basert på kostnader ved de ulike. For 2019 utgjør basisfinansieringen 24,8 mrd. kroner.

Den resultatbaserte finansieringen er basert på hva institusjonene har oppnådd på åtte ulike kvantitative indikatorer. Den resultatbaserte finansieringen er beregnet til 12,2 mrd. kroner i 2019. For de indikatorene som er knyttet til utdanning av studenter, tildeles midlene i en åpen ramme, dvs. at en institusjons uttelling er uavhengig av de øvrige institusjonenes uttelling. Indikatorene er:

- Antall studiepoeng
- Antall utvekslingsstudenter
- Antall fullførte kandidater
- Antall doktorgradskandidater

Kostnadskategoriene A til F gjelder også for indikatorene studiepoeng og kandidater innenfor den resultatdelen av finansieringen. Studiepoeng er den indikatoren som slår sterkest ut for institusjonene. Innenfor disse budsjetttrammene kan institusjonene selv regulere antall studenter.

I en lukket ramme mottar institusjonene en finansiering ut fra egne resultater på andre områder, men da avhengig av de samlede resultatene i sektoren. Dette er basert på:

- Midler fra EU
- Midler fra Forskningsrådet og regionale forskningsfond
- Inntekter fra bidrags- og oppdragsaktiviteter (BOA)
- Vitenskapelig publisering

På 1950- og 1960-tallet forsøkte staten å basere dimensjoneringen av utdanning på prognoser over forventet etterspørsel i arbeidsmarkedet, men etter hvert ble tiltroen til slike prognoser svekket. Dette falt sammen med en erkjennelse av at Norge trengte å bygge opp mer kompetanse. Dette var hovedelementet i Kleppekomiteen (1961) og i den etterfølgende Stortingsmeldingen. Da Ottosenkomiteen ble oppnevnt i 1965, anbefalte den et prinsipp om å la etterspørselen styre antall studieplasser totalt, men å ta hensyn til behovene i arbeidslivet i fordelingen av plassene etter studium. Både Hernesutvalget (1988) og Mjøsutvalget (1998) fulgte i hovedtrekk det samme prinsippet (Aamodt 1999). I Norge har dette dimensjoneringsprinsippet stort sett ikke ført til store ubalanser på arbeidsmarkedet (Lødding mfl. 2017). Fra slutten av 1980-tallet ble imidlertid økt studentinntak begrunnet på en ny måte, som tiltak mot den store arbeidsledigheten. Det viste seg imidlertid vanskelig å bygge ned igjen den ekstraordinære kapasiteten. Men heller ikke dette ser ut til å ha skapt ubalanser i arbeidsmarkedet, som har vist seg til å ha stor kapasitet til å absorbere kandidater fra høyere utdanning.

Det er liten uenighet om at veksten i høyere utdanning i stor grad har vært drevet fram av stadig økende utdanningsaspirasjoner blant ungdom og til dels også den voksne befolkningen (Aamodt 1995). Fra et svært beskjedent nivå på under 10 prosent av årskullene, økte antall elever i gymnaset kraftig etter andre verdenskrig, og dette la igjen grunnlag for at søkningen til universiteter og annen postgymnasial utdanning steg markant fra slutten av 1950-tallet (Michelsen and Høst 2018). Fra 1960 til begynnelsen av 1970-tallet firedoblet universitetene og de vitenskapelige høyskolene sitt studenttall, til 40 000. På 1970-tallet skjedde det en ny omdreining i søkning og studenttall som følge av utbyggingen av en høyskolesektor, og etter bare 10 år passerte denne universitetssektoren i antall studenter. Veksten fortsatte, litt i rykk og napp, og i dag er det nesten 280 000 studenter i Norge. I tillegg er det om lag 25 000 norske studenter i utlandet. Det er et tilsvarende antall utenlandske studenter i Norge (Hovdhaugen og Wiers-Jensen 2017).

Den store veksten i høyere utdanning er ikke særnorsk. Nordiske studier viser en nesten parallell utvikling i nabolandene, selv om det er noen variasjoner de senere årene (Børjesson et al 2014). Studier av utviklingen over tid viser at, uavhengig av politisk styre, har antall studenter i høyere utdanning økt i nesten alle land (Meyer et al 1992). Selv om det er variasjoner, har høyere utdanning i de fleste land blitt sett på som et ubestridt gode som bør inkludere flest mulig. Et internasjonalt blikk på utviklingen kan gi nyttige perspektiver for prosjektet. Sverige hadde et svært sentralisert system, men ga fra tidlig på 1990 mer handlingsrom til institusjonene. I Danmark innebærer en av indikatorene derimot at de høyere utdanningsinstitusjonene må dokumentere at det enkelte studietilbud gir kandidatene etterfølgende sysselsetting for å unngå nedskjæringer i bevilgningene. I USA

har den statlige reguleringen begrenset seg til å sette et tak for studenttallene, mens det meste ellers er overlatt til et marked mellom studenter og universiteter.

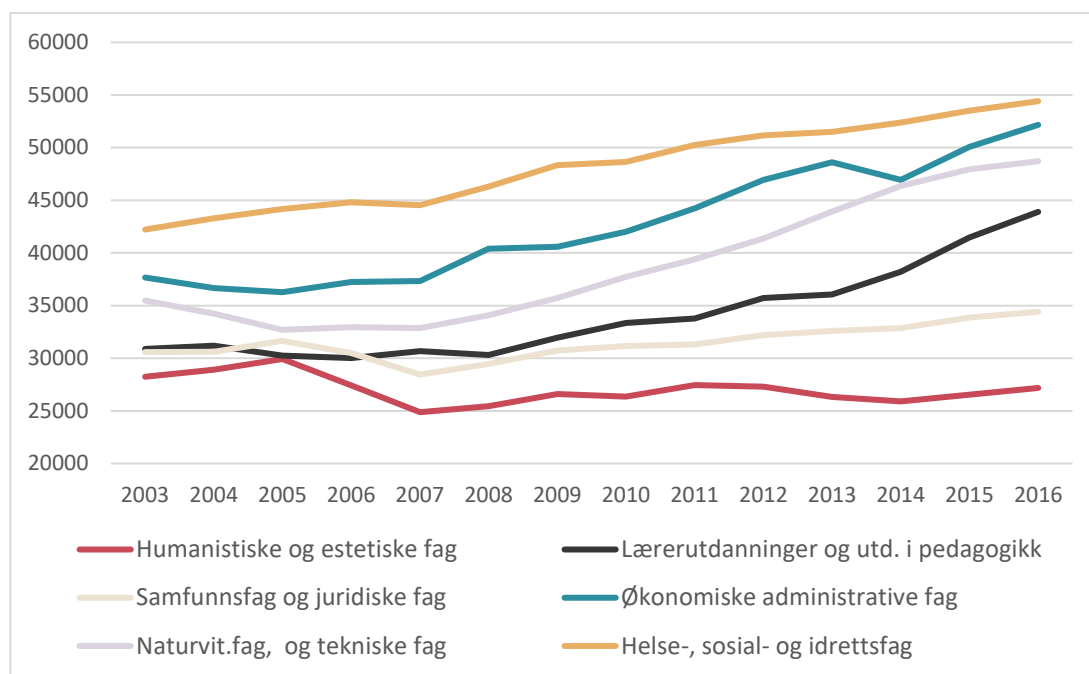
1.2.4 Er dimensjoneringen av høyere utdanning for lite sensitiv til samfunnets og arbeidslivets behov?

Etableringen av både universitetene og høgskolene har opprinnelig blitt legitimert i forhold til behov i samfunnet eller arbeidslivet. Mens universitetene opprinnelig skulle utdanne for de klassiske profesjoner og posisjoner i staten, ble distriktshøgskolene på 1970-tallet begrunnet med at de skulle bidra til å øke rekrutteringen til høyere utdanning i sine regioner og til å levere høyt utdannet arbeidskraft tilbake, ikke minst til offentlig sektor (Tellmann mfl. 2017).

I dag reises nye spørsmål om utdanningenes grunnlag. Etter at det høyere utdanningssystemet i mange tiår har vært dimensjonert etter prinsippet «jo flere - dess bedre», har det de senere årene, både internasjonalt og i Norge, skjedd en dreining i retning av å fokusere mer på arbeidslivets behov. Dette kan ses i sammenheng med at utdanningssystemene anses å nærme seg en tilstand av metning (Bleiklie et al 2015), og at nye behov i mindre grad bør dekkes gjennom økte rammer, men heller gjennom interne omprioriteringer. I sitt tildelingsbrev til universitetene og høyskolene i 2018 står det at Kunnskapsdepartementet oppfatter at det er vanskelig for institusjonene å gjøre endringer og omprioriteringer i dimensjoneringen². Utfordringene er neppe særnorske. I en internasjonal studie ble utfordringen formulert som hvordan man kan legge til rette for å kombinere et system for masseutdanning med fleksibilitet til å tilpasse det ulike og skiftende behov³. De høyere utdanningsinstitusjonene har blitt pålagt å etablere råd for samarbeid med arbeidslivet (RSA), og det kommuniseres på ulike vis fra staten at det må legges større vekt på arbeidslivets behov, også i dimensjoneringen. Man kan altså ane en viss bekymring fra statlige myndigheter for at utdanningsinstitusjonene ikke i tilstrekkelig grad legger vekt på arbeidslivets og samfunnets behov. Denne bekymringen eksisterer til tross for at ulike kandidatundersøkelser viser at kandidatene fra høyere utdanning i Norge i høy grad får jobb i etterkant. Samtidig er det slik at det norske arbeidsmarked har vært særdeles stabilt og godt, og således i stand til å absorbere kandidater fra alle utdanningsslag.

² Kunnskapsdepartementet (2018) Tildelingsbrev til universiteter og høgskoler 2018. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/tildelingsbrev-til-universiteter-og-hoyskoler-2018/id2581837/>

Andre aktører, som NHO, har gått lengre og stilt spørsmålsteget ved den store andelen studenter i fag rettet mot offentlig sektor. De ønsker i stedet en større andel av studentmassen i fag rettet mot behovene til de «produktive» næringene i privat sektor⁴.



Figur 1.1: Utviklingen i studenttall 2003-2016, etter fagområder.

Kilde: SSB Utdanningsstatistikk

Ser vi på utviklingen i studenttall etter 2003 (figur 1), så har studenttallet økt mest i lærerutdanning og pedagogikk, som inkluderer alt fra barnehage, alle mulige slags pedagogiske utdanninger, lærerutdanningene og til ulike former for lektorutdanning. Så følger de økonomisk-administrative fagene, som retter seg både mot privat og offentlig sektor. Tett på kommer økningen i de naturvitenskapelige og tekniske fagene. Et godt stykke bak disse kommer økningen det største utdanningsområdet, helse og sosial. Nederst kommer samfunnsfag og juridiske fag og humanistiske fag. Utviklingen kan indikere at dimensjoneringen på ulike vis justerer seg i forhold til arbeidsmarkedet, men mekanismene bak er sammensatte. Ser en på enkeltstudier, er ikke sammenhengene så klare (Wiers-Jensen et al 2016).

Når vi skal undersøke i hvilken grad universiteter og høyskoler i dag dimensjonerer med arbeidslivets behov som utgangspunkt, må vi ta høyde for de i utgangspunktet veldig ulike samfunnsmessige begrunnelser fagene har, og også de ulike koplinger de har til arbeidslivet. En måte å kategorisere ulike utdanningers kopling mot arbeidslivet på, kan være å skille mellom yrkesstrukturerte og

⁴ Kristin Skogen Lund i Khrono 4. januar 2017

organisasjonsstrukturerte områder av arbeidslivet (Müller and Gangl 2003). I de yrkesstrukturerte ligger det tilsynelatende godt til rette for å dimensjonere etter arbeidslivets behov, fordi det er nesten et 1:1-forhold mellom utdanning og yrke. I de organisasjonsstrukturerte er det er det i større grad opp til arbeidsgiver å innpasse ansatte med ulik utdanningsbakgrunn, ut fra hva de anser er arbeidsorganisasjonens behov. Her er dimensjoneringen av utdanninger med utgangspunkt i arbeidslivets behov mer utfordrende.

Arbeidskraftbehovet knyttes ofte til det nasjonale arbeidsliv, og det er her utviklet en rekke behovsframskrivninger, både totalt og for bestemte sektorer, de mest brukte av SSB. I tillegg har det gjennom en årrekke vært utarbeidet kandidatundersøkelser, både nasjonalt og for enkeltinstitusjoner, som viser i hvilken grad nyutdannede får jobb. Tidligere undersøkelser har imidlertid vist at rekrutteringen både til velferdsprofesjonene og mer næringsrettede utdanninger, og den etterfølgende sysselsettingen, i liten grad skjer på nasjonalt nivå, men i stedet på fylkes- og regionsnivå (Gythfeldt og Heggen 2013). Spørsmålet er derfor i hva slags kunnskapsgrunnlag institusjonene benytter og på hvilken måte.

1.3 Problemstillinger og forskningsdesign

1.3.1 Problemstillinger og spesifisering av disse

Vi har med utgangspunkt i utlysningen og gjennomgangen over, formulert fem overordnede problemstillinger for prosjektet:

- *Hvilke hensyn og føringer er særlig viktige for dimensjoneringen av studietilbudet i HU-institusjoner? Hvordan avveies de forskjellige hensyn i ulike type institusjoner, og i hvilke situasjoner foretas nedleggelse eller opprettelse av hhv studier og studieplasser?*

Vi må anta den eksisterende tilbudsstrukturen og særlig den faglige, men også den administrative strukturen og kapasiteten som er bygget opp rundt denne, utgjør et særlig viktig premiss i dimensjoneringsprosessen, og at dette er en viktig forklaring på at endringer i tilbudet ut fra ytre behov ikke slår så lett gjennom. Vi har sett på hva skal til for at endring i eksisterende tilbud foretas, enten ved opprettelse eller av studietilbud, eller opp- eller nedskalering av antall studieplasser. Vi har også sett på hva som eventuelt hindrer flytting av ledig plasser internt slik at en får «tomme plasser».

- *Hvilke mekanismer og interesser er sentrale i de institusjonsinterne prosesser og forhandlinger om dimensjoneringen av studietilbudet? Er det mulig å se virkninger av strukturreformen i dimensjoneringsprosessene internt og eksternt?*

Hvordan gjennomføres dimensjoneringsprosessen, og hvem er involvert? I hvilken grad er dette en utpreget hierarkisk prosess, og hva er rollene til hhv det sentrale nivået, til fakultetsnivået, og til instituttnivået? Hva betyr etablerte faglige interesser opp mot økonomiske vurderinger av de enkelte kurs? I hvilken grad er etablerte strukturen et hinder for å opprette nye tilbud?

Er det mulig å se endringer i dimensjoneringsprosessene innenfor institusjoner som har fusjonert gjennom strukturreformen? I vår studie gjelder det de to nye universitetene USN og Nord. Hvordan skjer forhandlingene internt om plassering av studietilbud og studieplasser, og hvordan veies lokale hensyn opp mot sentrale?

- *I hvilken grad og på hvilken måte synes de ulike statlige styringstiltak å virke inn på dimensjoneringen av studietilbudet i ulike deler av UH-sektoren?*

Institusjonene har på den ene siden en relativt stor autonomi i spørsmålet om studietilbud, mens de på den andre er underlagt mange vilkår bestemt av staten. Hvordan vurderes og fortolkes de ulike statlige virkemidlene av institusjonene, og hvordan de slår inn i forhold til andre hensyn? Hvordan formidles de videre i institusjonenes interne prosesser og dialoger?

- *I hvilken grad kan man se utslag av at UH-sektoren har dreid sin dimensjonering av studietilbudet mer i retning arbeidslivets behov de siste 10 årene?*

Det kan observeres en økende oppmerksomhet rundt spørsmålet om arbeidslivets og samfunnets behov vektlegges tilstrekkelig i dimensjoneringen av høyere utdanning. En utdanning og en utdanningsinstitusjon må legitimere sin etablering på grunnlag av slike hensyn, men på hvilke måter vedlikeholdes dette forholdet over tid? De fleste vil mene at veksten i det norske systemet har vært sterkt søkerdrevet. Studentenes etterspørsel settes ofte opp mot arbeidslivets etterspørsel etter arbeidskraft, men disse faktorene er vevd inn i hverandre. Studentene må antas i stor grad å orientere seg i forhold til et antatt fremtidig arbeidsmarked når de velger studier. Samtidig er ikke alle forhold i arbeidsmarkedet like transparente for studentene når de søker, og studentene drives også av andre motiver enn bare framtidige arbeidsmuligheter i sine valg av studier. Ulike fagretninger vil også ha ulike koplinger til arbeidslivet.

Hva betyr etableringen av store enheter på tvers av regionene for institusjonenes muligheter til å relatere seg til det lokale eller regionale arbeidslivets behov? Betyr høgskolenes vektlegging av å bygge opp master- og PhD-programmer for å kunne bli universiteter, at det blir større avstand til arbeidslivets behov?

Etter- og videreutdanningstilbud er et område som ofte er tettere knyttet til arbeidslivets behov, fordi studentene ofte befinner seg i arbeid. Det vil således være særlig interessant å undersøke hvordan kontakten med arbeidslivet er om disse.

Vi er ute etter å undersøke hva slags kunnskapsgrunnlag som benyttes for å vurdere arbeidslivets behov. Er det sentrale eller regionale framskrivninger av arbeidsmarkedet, er det kandidatundersøkelser, eller er det direkte kontakt med det lokale arbeidslivet? I hvilken grad preges disse vurderingene av ulike interesser og fortolkninger, både internt og eksternt? Dernest er vi interessert i hvordan dette benyttes, om det får noen følger for dimensjoneringen. Hvilke nivåer i institusjonene aktiviserer seg i vurderingene av arbeidslivets behov, og hvilke aktører fra arbeidsliv og regioner er aktive i disse prosessene? Er dette ad hoc-pregede eller mer strukturerte og stabile former for samarbeid? I hvilken grad tar institusjonene hensyn til nasjonale versus regionale eller lokale behov for arbeidskraft?

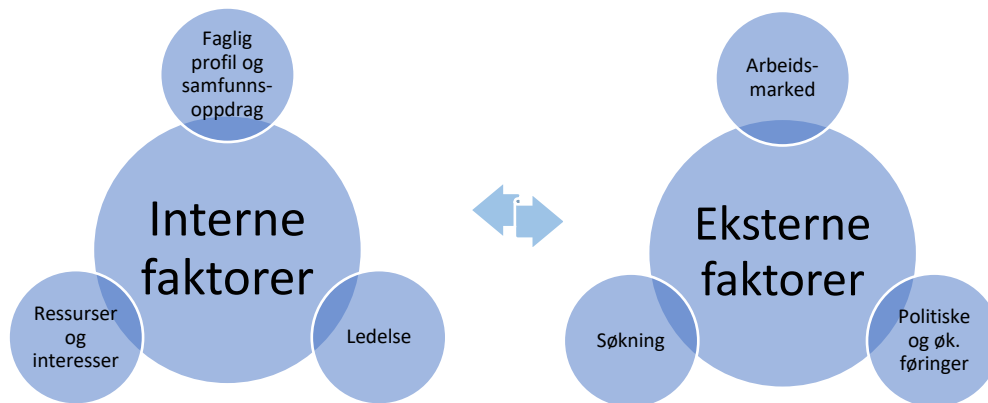
- *Langs hvilke variabler finner vi de viktigste forskjellene i dimensjoneringspraksiser i UH-sektoren?*

Til tross for felles lovgivning er det stor heterogenitet blant institusjonene i høyere utdanning. Slik sett vil det være særlig interessant i hvilken grad svarene får vil variere ut fra variabler som for eksempel institusjonsstørrelse, institusjonstype, fagområde, nivå i institusjonen, søkning, beliggenhet, nærhet til lokalt arbeidsliv og kanskje også grad av internasjonalisering. I tillegg forventer vi å finne ulikheter i vurderingen av enkelte forhold avhengig av om informantene er institusjonsinterne eller - eksterne.

1.3.2 Hvordan undersøke disse problemstillingene?

Vårt utgangspunkt er altså at dimensjonering ikke kan forstås endimensjonalt. I vår undersøkelse tok vi derimot sikte på å forstå vekselvirkningen mellom forskjellige mekanismer, uten at vi på forhånd visste hvordan disse konkret utspilte seg.

For å belyse samspillet mellom eksterne og interne faktorer i dimensjoneringen av høyere utdanning, kan vi ved en todelt modell, illustrere samspillet mellom eksterne markedsvilkår og styringsambisjoner som retter seg mot universitet- og høyskolesektoren fra sentralt hold, på den ene siden og forskjellige interne organisasjonsvilkår ved de enkelte institusjonene, knyttet til bl.a. samfunnsoppdrag, faglig profil, ressurser og interesser, på den andre siden.



Figur 1.2: Samspillet mellom eksterne og interne faktorer i dimensjonering av høyere utdanning.

1.4 Metoder og data

Ut fra vår vurdering er mekanismene i dimensjoneringsprosessen og institusjonenes avveininger av mange og ulike hensyn, vanskelig å få god innsikt i uten å gå relativt tett på institusjonene. Det tilsier vekt på dybde, framfor bredde i den empiriske tilnærmingen. Det har vi løst gjennom en kvalitativ undersøkelse, med vekt på casestudier. Dette er en velegnet metode om en ønsker å gå i dybden og få fram sammensatte forklaringer i den aktuelle kontekst. Et universitet eller en høyskole vil i dette tilfellet anses som å være en case.

1.4.1 Utvalg av institusjoner og fagområder for casestudier

De kvalitative undersøkelsene er gjennomført som casestudier av dimensjoneringspraksisene i tre utvalgte institusjoner. Utvalget er ikke foretatte på grunnlag av representativitet, men for å dekke viktige variasjoner langs sentrale dimensjoner som type institusjon, størrelse og sammensetting, fagområder, søkning, beliggenhet, samt regional og nasjonal arbeidslivskontekst.

De tre institusjonene er:

- **Universitetet i Bergen**, som er et av de gamle universitetene, med et vesentlig innslag av disiplinfag.
- **Universitetet i Sørøst-Norge**, som er et av de nye universitetene, en institusjon som samtidig er et resultat av omfattende fusjonsprosesser, og som sådan kan gi innblikk i strukturreformens virkninger for dimensjoneringsprosessen. USN har i tillegg en klar spissing mot lokalt næringsliv, med vekt på blant annet

å bygge opp næringslivsmastere og tilpassede Y-veier. Samtidig har de profesjonsstudier rettet mot offentlig sektor.

- **Nord universitet** representerer en del av landet preget av andre utfordringer med hensyn til søkergrunnlag, og også en fler-campus-struktur som er blitt ganske vanlig. Universitetet har et bredt fagtilbud, og en rekke desentraliserte studier, til dels med varierende søkning.

Fagområder

Vi har inkludert fire typer fagområder, med utgangspunkt i en variasjon i måten de er koplet til arbeidslivet på, slik det ble begrunnet innledningsvis.

- Profesjonsstudier med en tett forbindelse mellom profesjonsutdanningene og stillinger i offentlig sektor, ikke minst i det regionale arbeidsmarkedet.
- Økonomisk- administrativ utdanning som har en svært løs kopling mellom utdanning og stilling i arbeidslivet, men som retter seg mot enkeltbransjer innenfor tjenestesektoren, og for øvrig mot nærmest hele arbeidslivet.
- Teknisk utdanning med stor grad av kopling mot bestemte bransjer innenfor industri, bygg og anlegg
- Disiplinstudier innen MN- og HF-fag, som både er dannelsesfag og som retter seg mot bestemte stillinger i utdanningssystemet, men også generelt mot offentlig forvaltning.

1.4.2 Casestudiene

For hver institusjon vi undersøkte, gjorde vi en grundig gjennomgang av utviklingen i fagportefølje, søker mønstre, inntakstall, kandidatundersøkelser, regionalt arbeidsmarked og sentrale føringer fra staten, i form av tildelingsbrev og utviklingsavtaler. Vi gjennomgikk en rekke dokumenter ved de enkelte universiteter som grunnlag for å forstå dimensjoneringen av studietilbudene, blant annet sentrale styredokumenter, strategidokumenter og utdanningsmeldinger. Den mest sentrale datakilden var intervjuer på hver av institusjonene, med representanter for både faglig og administrativ ledelse på universitetet, på fakultetsnivå, og instituttledelse. Ved Universitetet i Bergen har vi, i tillegg til sentral ledelse, intervjuet representanter for to fakultet, Historisk Filosofisk (HF) og Matematisk-naturvitenskapelig (MatNat), samt tre institutter under disse. Ved Nord universitet har vi, i tillegg til sentral ledelse, intervjuet representanter for Fakultet for sykepleie og helsevitenskap og Handelshøgskolen Nord, samt en av faggruppene. Ved Universitetet i Sørøst-Norge har vi både intervjuet sentral ledelse, samt representanter for Fakultet for helse- og sosialvitenskap og fakultet for teknologi, naturvitenskap og maritime fag, samt institutter under disse.

For å få et bredere bilde av hvordan institusjonene forholder seg til sine omgivelser, primært arbeidslivet, intervjuet vi eksterne representanter for Rådet for samarbeid med arbeidslivet (RSA) i Nordland og i Telemark/Vestfold/Buskerud, og med en representant for Kompetanseforum i Hordaland. Vi intervjuer representanter for fylkeskommunene i Nordland og Hordaland, med representanter for Helse Sørøst, Helse Nord, NHO Nordland og Sykepleierforbundet i Nordland, og dessuten med en representant for næringslivet i Grenland. I forkant av casestudiene gjennomførte vi noen bakgrunnsintervjuer med representanter for Kunnskapsdepartementet, Universitets- og Høgskolerådet, Kompetansebehovsutvalgets sekretariat, LO, NHO og Sykepleierforbundet. Totalt sett har vi intervjuet 47 personer.

Casestudier er en velegnet metode om en ønsker å gå i dybden og få fram komplekse sammenhenger i den aktuelle kontekst. Et universitet eller en høgskole vil i dette tilfellet anses som å være en case.

1.4.3 Variasjon og representativitet

Vi besøkte og undersøkte ett av de gamle universitetene, Universitetet i Bergen, og to nye, Universitetet i Sørøst-Norge, og Nord universitet, hvert av disse to sammensatt av flere tidligere høyskoler. Disse institusjonene representerer en variasjon også med tanke på beliggenhet, søkning og arbeidsmarked. Samtidig er det usikkert i hvor stor grad det bildet vi får fram er representativt for hele UH-sektoren. Vi har i sluttfasen av prosjektet telefonintervjuet fem representanter for andre utdanningsinstitusjoner, både på sentralt ledelses-nivå og på fakultetsnivå tilsvarende de fagområdene vi har undersøkt. De ble stilt noen spørsmål rundt hva som er det sentrale i dimensjoneringen av deres utdanningstilbud totalt og på de samme fagområdene vi har undersøkt. Dette ble gjort for å vurdere om våre observasjoner fra casestudiene gir et bilde som er gjenkjennelig også utover de institusjonene vi har undersøkt, når det gjelder viktige mønstre og variasjoner i dimensjonering av studietilbudene. Det ga oss noen viktige bekreftelser, nemlig at bildet er gjenkjennbart for høyere utdanningsinstitusjoner og fagområder med de samme kjennetegn som de vi har konsentrert oss om. For øvrig er systemet for høyere utdanning i Norge heterogent, og det er mange deler av dette vi ikke har dekket. Vi kan dermed ikke si i hvilken grad undersøkelsen er generaliserbar og gjenkjennelig for andre typer høyere utdanningsinstitusjoner og studier. Vi har for eksempel ikke inkludert de mest søkte og prestisjefylte studiene, hvor dimensjonering i stor grad handler om faglige ressurser og adgangsbegrensning. I stedet har vi konsentrert oss om store områder som sykepleie, ingeniørvitenskap, realfag og økonomisk-administrative fag, hvor bildet er langt mer variert.

1.4.4 Hvordan har vi håndtert de kvalitative dataene?

Vilkåret som ble presentert informantene var at dette skulle være bakgrunnsintervjuer, egnet til å gi et bilde av hvordan institusjonen agerer i dimensjoneringsprosessen og begrunnelsene deres for dette. Alle intervjuer ble tatt opp på bånd. Vi har ikke benyttet oss av sitater, men brukt intervjudata sammen med sentrale dokumenter fra institusjonene som grunnlag for å beskrive og drøfte de ulike institusjonenes dimensjonering av sine studietilbud – med utgangspunkt i våre problemstillinger. Når vi i ulike vendinger beskriver oppfatninger ved institusjonene, og ikke annet er angitt, er det ledelsesrepresentanter på ulike nivå ved institusjonene det henvises til. Det bildet som presenteres av institusjonene i rapporten er likevel forskernes ansvar.

I beskrivelsene av hver av de tre casene har vi med avsnitt om statlig styring, ikke fordi denne varierer, men fordi institusjonene finner ulike tilpasninger av sin interne styring og finansiering innenfor de statlige rammene.

1.4.5 Kvantitative data

Som underlag for case-studiene har vi brukt offentlig tilgjengelige kvantitative data for å se nærmere på søkning og utvikling i studenttall over tid. Datakilden her er Database for høyere utdanning, DBH, og dataene er både hentet fra statistikk som er tilgjengelig gjennom tabeller på DBHs nettsider og gjennom data vi har fått utlevert fra DBH. Det siste gjelder særlig data for enkelte utdanninger/fagområder ved læresteder som har blitt slått sammen, da disse ikke er tilgjengelige i tabellene som finnes på DBHs nettsider.

Imidlertid er det viktig å være klar over at dataene ikke er fullstendige, og at dette kommer av den strenge fortolkningen av GDPR. Som følge av det er alle data som er tilgjengelige på DBHs nettsider avrundet til nærmeste femtall, og i dataene vi har fått utlevert er alle programmer som har færre søkere eller studenter enn tre anonymisert, slik at vi verken får informasjon om type studium eller institusjon. Derfor forholder vi oss i teksten i stor grad til avrundete tall, siden vi likevel ikke får de nøyaktige tallene gjennom dataene fra DBH. Med andre ord gir DBH dataene et noe grovt bilde av antall søkere og studenter, ikke det fullstendige bildet.

2 Universitetet i Bergen

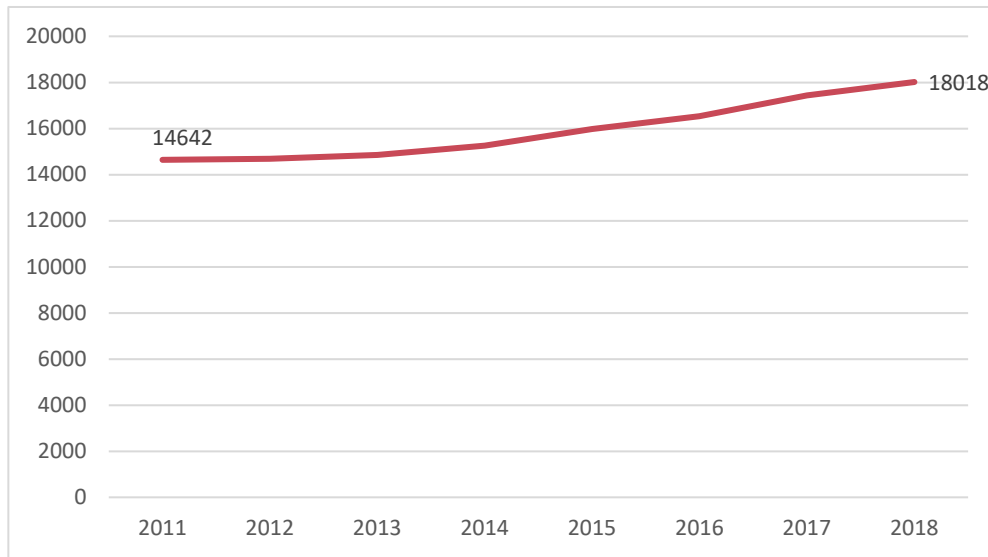
2.1 Innledning

Universitetet i Bergen (UIB) er et breddeuniversitet, som ble etablert i 1946 og er et av de fire «gamle» universitetene. Universitetet har ingen hovedcampus, men har studiesteder beliggende litt ulike steder i Bergen sentrum. Universitetet har syv fakulteter, hvorav tre tradisjonelt dominert av disiplin-fag: samfunnsvitenskapelig (SV), historisk (HF) og matematisk- naturvitenskapelig (MatNat). Fire fakulteter er dominert av profesjonsfag: medisin, psykologi, jus, samt kunst, musikk og design. Universitetet har sitt primære rekrutteringsområde på Vestlandet, fra Rogaland til Møre og Romsdal.

Universitetet i Bergen har valgt ledelse, dvs. rektor og dekaner. Det er egne styrever på fakultetsnivået. På instituttnivå er det bare SV-fakultetet som de senere årene har hatt valgt styrever.

2.1.1 Fra stabilitet til økning i studenttallet

I 2003, i forbindelse med gjennomføringen av Kvalitetsreformen, ble universiteter og høyskoler bedt av Kunnskapsdepartementet om å oppgi et autorisert tall for hvor mange studenter de hadde, framfor tidligere litt ulike tall og beregninger benyttet til ulike formål. Det var ikke den gangen helt forstått at dette tallet skulle få store konsekvenser for hvordan framtidige midler fra KD skulle fordeles, og det er i ettertid også litt ulike vurderinger av hvor presise de beregnede tall var. Studenttallet ved Universitetet i Bergen lå etter Kvalitetsreformen relativt stabilt på 13-14 000 studenter i mange år. Universitetets ledelse var av den oppfatningen at man ikke burde ta opp flere studenter enn det antallet som lå til grunn for basisfinansieringen fra Kunnskapsdepartementet. Om man skulle ta inn flere studenter måtte basisbevilgningene økes tilsvarende. Fremfor å øke studenttettheten, ønsket man heller å prioritere sammenhengende tid til forskning for det faglige personalet. Fra 2014 endret universitetet strategi og har på få år økt studenttallet fra 14 600 til 18 000. Begrunnelsene for dette er at man ønsker å utnytte kapasiteten bedre, noe som også vil gi uttelling på resultatfinansieringsdelen.



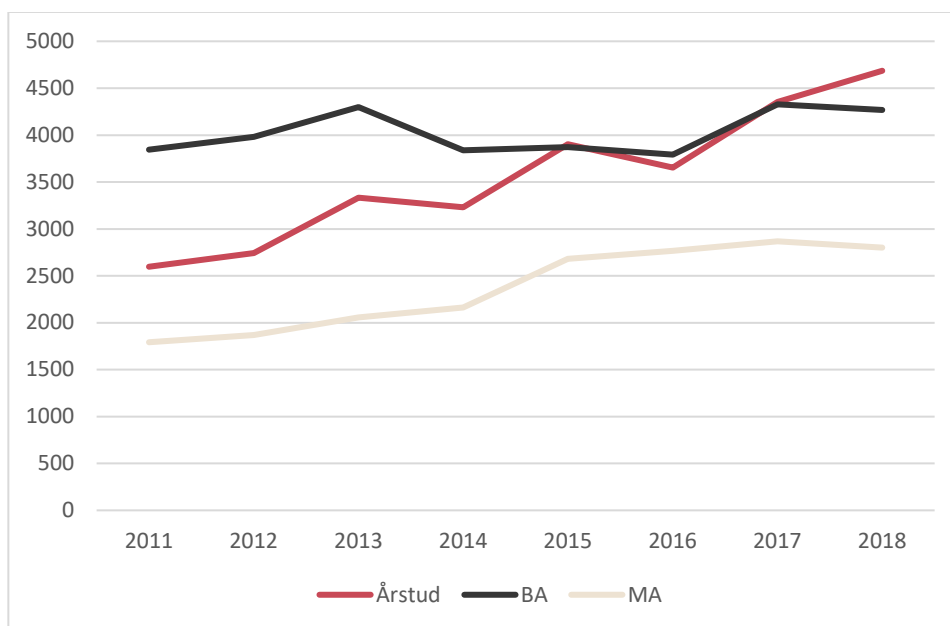
Figur 2.1: Utviklingen i antall studenter ved Universitetet i Bergen 2011–2018

Kilde: DBH

2.1.2 Endret opptakspolitikk

En av forutsetningene for å kunne øke studenttallet såpass raskt var imidlertid at søkergrunnet var til stede. Som vist i figur 2.2, har søkningen til både master, bachelor og årskurs ved UIB økt siden 2011. Størst er imidlertid økningen i antall søkere til årskurs, som er nesten fordoblet. Søkningen til masterstudiene har også økt, men flatet noe ut noe ut etter 2015. Søkningen til bachelorstudier svinger mer enn til de øvrige, men har totalt sett økt noe i perioden 2011-2018. Totalt sett er imidlertid økningen i antall kvalifiserte primærsøkere⁵ lavere enn veksten i studenttall.

⁵ Når vi i rapporten sammenligner søkertall, vil dette dreie seg om kvalifiserte primærsøkere. I noen sammenhenger vil søker- begrepet være videre. Det kan gjelde generelle omtaler eller for eksempel når et studium tar opp kvalifiserte søkere, som ikke hadde studiet som sitt primærønske.

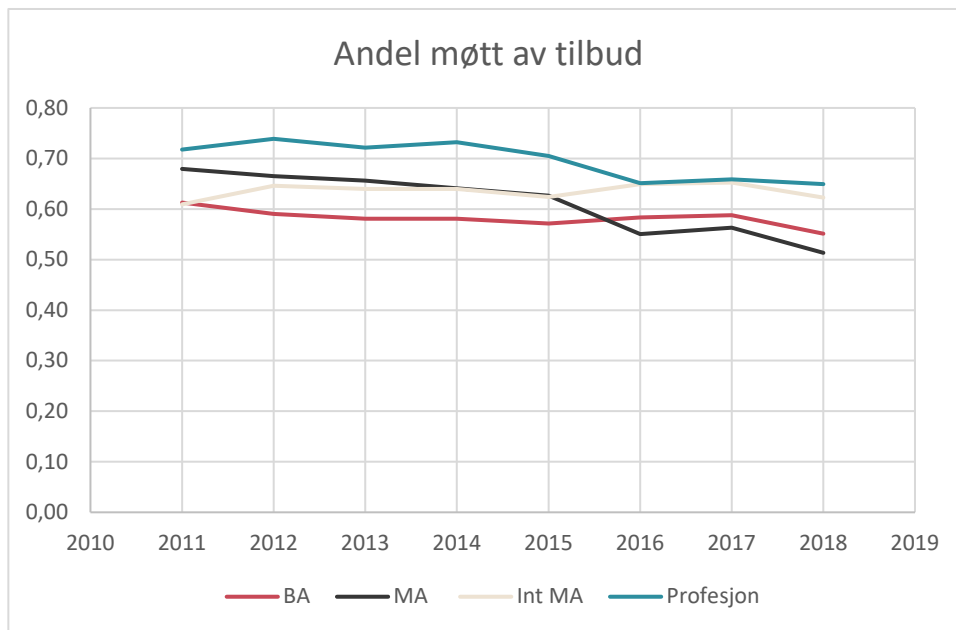


Figur 2.2: Antall kvalifiserte primærsøkere til UIB 2011-2018, fordelt på årskurs, bachelor og master.

Kilde: DBH

Produksjonen av studiepoeng pr. faglige årsværk har i denne perioden gått opp, noe universitetet selv oppsummerer skyldes i hovedsak det økte studentopptaket, og i litt mindre grad, en viss økning i antall avlagte studiepoeng avlagt pr. student.

Dersom vi fordeler antall studenter på kategorier, ser vi at antall årskursstudenter i perioden øker andelsmessig mer enn de øvrige, noe som trolig også har bidratt til økt studiepoengproduksjonen. Mens det er blitt større konkurranse om å komme inn på årskursene, har antall studenter på gradsstudiene økt mer enn antall søkere. Det betyr at man her har måttet grave dypere enn tidligere i søkerbunkene for å øke oppfyllingen av studieplasser. Et unntak er profesjonsstudiene som har hatt stabilt god oversøking. Å øke andelen av søkerne som får tilbud er ikke noe man kan gjøre lenge uten at man risikerer at det gir seg andre utslag. Det er for eksempel ingen økning i gjennomføringen av gradsstudier blant studentene i samme periode, til tross for universitetets ulike satsinger på å få til dette, uten at vi kan si sikkert at det henger sammen med opptakspolitikken. Det er også en tendens til at andelen av de som har fått tilbud som møter opp, synker (se figur 2.3). Men dette kan ha ulike forklaringer, fordi tendensen også omfatter profesjonsstudiene, selv om hierarkiet målt etter oppmøte vedvarer. Overbookingen er trolig en årsak i seg selv. Mange studenter får flere tilbud, og det blir mindre viktig å ta den plassen man tilbys.



Figur 2.3: Andel av de som har fått tilbud som har møtt i de ulike studiekategoriene

Kilde: DBH

2.1.3 Respons på statlig styring

Antall nye studieplasser universitetet har fått tildelt gjennom basisbevilgningen over statsbudsjettene fra år til år er relativt beskjedent. I 2019 dreier det seg for eksempel om 125 nye studieplasser⁶, eller rundt 0,7 prosent av studenttallet. Økningen er imidlertid rundt tre ganger større når den får virkning for alle kull. Når den årlige veksttakten i antall studenter ved UIB de siste 5 årene har ligget på rundt 7-800 studenter, skyldes det at universitetet i vel så stor grad har økt antallet som finansieres på «marginale», dvs. at man tar inn flere studenter innenfor eksisterende kapasitet, men uten annen ny finansiering enn den man oppnår via den resultatbaserte andelen. Måten man oppnår dette på er å overbooke opptaket til de enkelte studietilbudene, gjerne med rundt 50 prosent. Dette gjøres ut fra erfaringer for at en stor andel av de som tas opp, enten ikke møter, eller faller fra, særlig i en tidlig fase av studiet. I realiteten har man gått fra å beregne studenttallet ved inntak, til i større grad å sikte mot å nå det samme tallet på studenter fullført.

Denne omleggingen i politikk kan tolkes som et resultat av at den statlige styringen med økt vekt på resultatfinansiering og svært moderate økninger i basisfinansierte studieplasser, har slått inn i dimensjoneringspolitikken, også ved UIB.

⁶ file:///G:/5%20Prosjekter/20999%20KD%20Dimensjonering%20av%20studietilbudet%20ved%20UH/UIB/S_124-18Opptaksrammer2019.pdf

Universitetet har imidlertid markert sin klare skepsis til ytterligere forsterkninger i den incentiv-baserte målstyringen. De har for eksempel gitt uttrykk for at de ikke ønsker økonomiske virkemidler knyttet til mål i de nye utviklingsavtalene departementet har introdusert overfor universitetene og høyskolene. Man er også kritiske til tendensen i retning av svært detaljerte mål i tildelingsbrevene.

Staten forsøker å styre dimensjoneringen av utdanninger innenfor helse og lærerutdanning med kandidatmåltall. For UIB omfatter dette medisiner-utdanningen, praktisk-pedagogisk utdanning (PPU), tannpleie og farmasi. Kandidatmåltallene er for den enkelte institusjon basert blant annet på tidligere inntak, men totalt sett skal måltallene også være begrunnet i framskrivninger av behov. Det knytter seg imidlertid ulike fortolkninger til og vurderinger av disse kandidatmåltallene. For medisin og tannpleie er man ikke enige om utgangspunktet, den opprinnelige fastsettingen. Universitetet er heller ikke enig i at studieplassene på farmasi, som ikke er opprettet som nye studieplasser gjennom basisfinansieringen, men innenfor rammen av universitetets egne midler, skal legges inn under et statlig kandidatmåltall. For PPU mener man det ikke er hensiktsmessig å benytte denne utdanningen dersom målet er å øke antall lektorer, men at man heller bør satse på en økning i de integrerte lektorutdanningene.

For enkelte områder har man fått tilført øremerkede studieplasser i forbindelse med statlige satsinger, som på IKT. Her har universitetet fått gjennomslag for et ønske om en tilpasning av de bevilgede studieplassene til de IKT-programmer UIBs ulike fakulteter allerede satser på og er faglig sterke på, framfor en veldig ensidig prioritering av IKT sikkerhet, som var den opprinnelige bestillingen.

Det tilføres svært få frie studieplasser over statsbudsjettet, selv om universitetet selv mener dette ville være det mest effektive, fordi det er institusjonen selv som har mest kunnskap om hvordan de kan utnytte disse mest hensiktsmessig. Universitetet ønsker mer rom for å disponere nye studieplasser slik at de kan utvikle sin kompetanseprofil.

Departementet følger også i høy grad opp om målene de setter er nådd. De undersøker hvordan universitetene anvender tildelte studieplasser, fordi departementet vil unngå at disse i stedet brukes til å finansiere studieplasser universitetet allerede har opprettet uten basisfinansiering. I etatsstyringsmøte har det også blitt påpekt at departementet mener UIB ligger under kandidatmåltallene.

Som ett av de «gamle» universitetene er UIB opptatt av at disse har hatt en finansiering av forskning, som kommer, og må fortsette å komme, på toppen av finansieringen av utdanning, som også høyskolene og de nye universitetene har. Mister man den særegne forskningsfinansieringen mener man det vil få store konsekvenser, både for forskningen og utdanningsvirksomheten ved universitetet.

2.1.4 Opprettelse av nye studieprogram

I forkant av de sentrale budsjettprosessene spiller UIB, oftest etter initiativ fra fakultetene, inn nye behov for studieprogram og plasser. Dette er imidlertid en svært tung vei å gå, fordi det er vanskelig å få gjennomslag. I stedet kan man, som beskrevet ovenfor, oppleve at man får tildelt nye, øremerkede studieplasser fra staten, men som universitetet selv mener ikke er optimale, verken for universitetet eller regionen. I de tilfellene man får tildelt nye studieplasser, samler man fakultetene for å drøfte hvordan disse kan fordeles og tilpasses egen fagstab og portefølje.

Hovedstrategien til universitetet er imidlertid å opprette nye studietilbud gjennom intern omgjøring av eksisterende programmer, dvs. gjennom omdisponering av egne penger. Dette er enklere, selv om heller ikke dette er uten problemer. Dette er samtidig et arbeid som normalt må foregå innad på det enkelte fakultet.

Universitetsledelsen aksepterer ikke at fakultetene oppretter nye studieprogram som ikke kan vise til tilstrekkelig finansiering, normalt gjennom flytting av ressurser internt på fakultetet. Å opprette nye program bare basert på antatt resultatfinansiering anses ikke (lengre) som gangbar politikk.

2.1.5 Forholdet til fakultetene

Overgangen til en strategi med å øke studenttallet har ikke skjedd helt friksjonsfritt innad på universitetet. Økt studenttrykk er som regel ikke populært, verken blant studentene eller blant dem som skal undervise og veilede studentene. Universitetsledelsen har derfor forsøkt å trekke dekanene tettest mulig med i denne omleggingen. For å øke motivasjonen for å ta imot flere studenter har man lagt vekt på å synliggjøre gevinsten av økt studiepoengproduksjon både for fakultetene og instituttene. Universitetet sentralt beholder riktignok en større andel av den statlige bevilgningen enn før, nå 25 prosent, for å finansiere sentrale satsinger på tvers av fakultetene. UiB har i tillegg til ABE-kuttene også innført strategikutt. Dette er kutt i budsjettene til fakultetene som skal gi mer handlingsrom for styret og ledelsen for å kunne realisere strategiske satsinger ved UiB. Strategi-kuttene har utgjort årlige kutt i budsjetttrammen fra 1,2 til 1,5 prosent de siste årene. Likevel går det meste av pengene for økt studiepoengproduksjon tilbake til fakultetene, som igjen fordeler dette internt. Universitetsledelsen har arbeidet for at fakultetene skal se alle studieplassene på fakultetet under ett, slik at de i større grad flytter plasser som ikke blir utnyttet på et program til andre program på fakultetet med større etterspørsel. Universitetsledelsen baserer seg fortsatt på en logikk om at fakultetene «eier» sine studieplasser, og at man ikke flytter plasser mellom fakultetene. Dette har oppmuntret og forsterket en silotenkning som noen ser som problematisk. Det interne Risa 2-utvalget har anbefalt at universitetet går bort fra

at fakultetene eier studieplassene, slik at alle studieplasser ved universitetet i stedet skal ses under ett. Universitetsledelsen har imidlertid foreløpig valgt bare å bruke omfordeling mellom fakultetene som ris bak speilet for å få fakultetene til å utnytte plassene sine bedre internt.

Universitetsledelsens hovedstrategi for å bryte med silotekningen er en satsing på å bygge opp flere tverrfakultære studieprogram, noe som historisk har vist seg å ikke være enkelt. Selv om det er styret som vedtar programtilbudet ved universitetet, er man avhengig av at nye program utvikles på fakultetene eller i samarbeid mellom disse. UIB har etablert tre tematiske forskningssatsinger, Global, Marin og Klima. Disse er alle i prinsippet tverrfakultære, selv om bare ett fakultet styrer hvert av dem. I et forsøk på å sette fart på arbeidet og koordinere dette, har man ansatt en direktør for hver av satsingene, samt en egen fagdirektør for koordinering av tverrfaglige satsinger.

I universitetets strategi ligger det også at man ønsker å redusere antall smale bachelorprogrammer, som man særlig så en oppblomstring av etter Kvalitetsreformen. Man vil i større grad utsette spesialiseringen til mastergradsnivå. Man oppmuntrer også til etablering av tverrfaglige masterprogrammer, både innenfor og på tvers av fakultetene. Eksempler på slike finnes innenfor IKT-satsingen. I tillegg er det opprettet fire tverrfaglige sivilingeniørprogrammer på MatNat-fakultetet, som har vært prioritert med nye studieplasser av universitetsledelsen.

2.1.6 Forholdet til arbeidslivet og regionen

Forholdet til arbeidslivet er satt som et høyt prioritert område for universitetet. Universitetsledelsen er representert med rektor i Kompetanseforum Hordaland (se lengre ned), et meget ambisiøst samarbeidsforum med arbeidslivet. Her samler man ulike aktører innen regionen for å samordne arbeidet med å utvikle den kompetansen man tror det vil bli behov for i årene framover. Forumet har erstattet Rådet for samarbeid med arbeidslivet, som aldri kom ordentlig i gang. Arbeidet i kompetanseforumet er helt i startfasen, og det er foreløpig ikke mulig å si noe om i hvilken grad dette vil få noen betydning for dimensjoneringsarbeidet ved universitetet. En kan imidlertid spore en skepsis fra universitetets side til at arbeidet i forumet skal koples for tett på deres egen dimensjoneringsprosess. Det understrekes at universitetet ikke bare kan levere på arbeidslivets bestilling og umiddelbare behov, men må ha et bredere samfunnsansvar og tenke mer langsiktig.

Universitetets politikk er at det konkrete samarbeidet med arbeidslivet skal foregå på fakultetene og instituttene. Her fremheves MatNat som det fakultetet som har kommet lengst. Universitetet satser også på klyngesamarbeid og samlokalisering som virkemiddel for å kunne samhandle bedre med næringslivet. Dette skal omfatte alt fra forskning og praksis i utdanningene til samarbeid om innholdet i

studieprogram. Det mest kjente klyngesamarbeidet er trolig Media City der mediebransjen og institutt for medier og journalistikk er samlokalisert i sentrum av Bergen. I tillegg kommer helseklyngen Allrek hvor også Høgskolen på Vestlandet og representanter for kommunehelsetjenesten skal inn. Man har også klynger innenfor marin, energi og middelalderstudier.

2.1.7 Etter- og videreutdanning (EVU)

Etter- og videreutdanningsporteføljen til UIB avspeiler trolig det nasjonale mønsteret for universitetene. De fleste studietilbudene er basert på offentlige satsinger som for eksempel Lærerløftet, mens man har få tilbud rettet mot privat sektor. Man mener dagens finansieringsordning er en forklaring på at man ikke har kommet lengre med etter- og videreutdanning. EVU er ikke en del av basisfinansieringen, og universitetet mangler gode driftsmodeller som gjør at de kan reagere raskt på behov som melder seg i arbeidslivet. UIB arbeider imidlertid med en modell som er basert på bidragsfinansiering fremfor studiepoeng.

2.1.8 Strukturreformen og samarbeid på tvers av institusjoner

Universitetet i Bergen er bare i beskjeden grad omfattet av strukturreformen. De har innfusjonert Kunst- og designhøgskolen, og sammen med Grieg akademiet utgjør de nå Fakultet for kunst, musikk og design. Ellers er ingenting endret ved reformen. I oppdragsbrevet er universitetet oppfordret til å styrke samarbeidet med Høgskolen Vestlandet (HVL), som nå utgjør den andre store, gjenværende høyere utdanningsinstitusjonen på det sentrale Vestlandet. Dette gjør UIB innenfor etterutdanningen av lærere, og også innenfor noen enkelte studieprogram. Universitetet ønsker også mer samarbeid om lektorprogrammet, særlig om fordeling av praksisplasser, noe som også kan legge føringer på dimensjoneringen.

Det er kommunikasjon, særlig mellom de «gamle» universitetene, både på sentralt, fakultært og noen ganger på instituttnivå om utviklingstrender i søkning, og om opptaksgrunnlag som for eksempel mattekrav i realfagene. Det er likevel ikke snakk om samarbeid om for eksempel å fylle ledige studieplasser.

2.2 Humanistisk fakultet

2.2.1 Om fakultetet

Humanistisk fakultet (HF) ble formelt opprettet i 1948, men en del av fakultetets virksomhet, herunder den arkeologiske og lingvistiske forskningen ved universitetet, strekker seg tilbake til 1800-tallet. Fakultetet er i dag delt inn i fire institutter: Institutt for arkeologi, historie, kultur- og religionsvitenskap, Institutt for filosofi og førstesemesterstudier, Institutt for fremmedspråk og Institutt for lingvistiske, litterære og estetiske studier. I tillegg finnes det også to forskningssentre under fakultetet: Senter for kvinne- og kjønnsforskning og Senter for vitenskaps-teori.

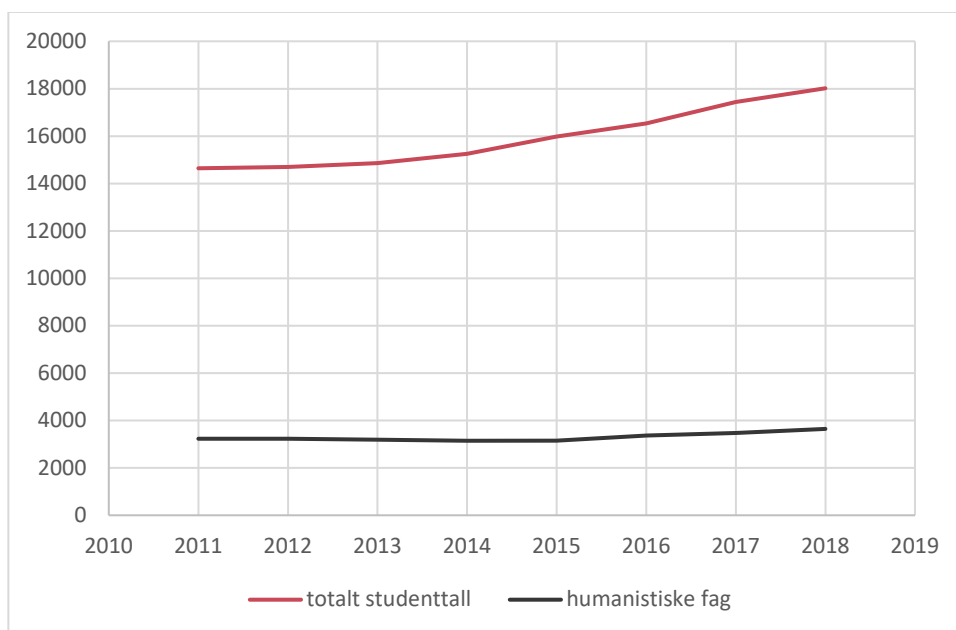
Fakultetet har anslagsvis 400 årsverk fordelt på 450 ansatte, hvorav 75 er ph.d.-kandidater. 80 av disse årsverkene er knyttet til administrasjonen. Fakultetet har rundt 3500 studenter som er fordelt på 60 studier. De siste årene har fakultetet uteksaminert rundt 400 bachelor- og masterkandidater hvert år. Fakultetet har ikke hatt stor studentvekst de siste årene, men det kan være stor variasjon, hvor enkelte fag fluktuierer i tilstrømming, mens andre er stabile. Fakultetet har store interne forskjeller mellom fagene, hvor enkelte fag har relativt få ansatte og mange studenter, mens andre fag har relativt mange ansatte og få studenter. Dette vil ofte være typisk klassiske fag, der kan det være fem ansatte på to studenter.

I 2007 gjennomgikk fakultet en omorganisering, hvor 11 institutter ble til fem (og siden fire) institutter og administrasjonen gjennomgikk en omfattende omstillingsprosess.

Siden 2010 har Det humanistiske fakultet hatt en langsiktig faglig bemanningsplan vedtatt av fakultetsstyret. I henhold til denne bemanningsplanen er studieoppleggproduksjon og uteksaminerte kandidater hovedkriteriene når man vurderer opprettelse av nye stillinger. I tillegg blir alt vitenskapelig personale ansatt på fakultetsnivå, i motsetning til f.eks. MatNat, hvor ansettelsene er på instituttnivå.

Tall fra DBH viser at det totale antallet studenter i humanistiske fag har holdt seg stabilt i perioden fra 2011-2018, med en mindre stigning i perioden fra 2015 og fremover. I 2011 var det i alt 3235 studenter, mens det i 2018 var steget til 3645.

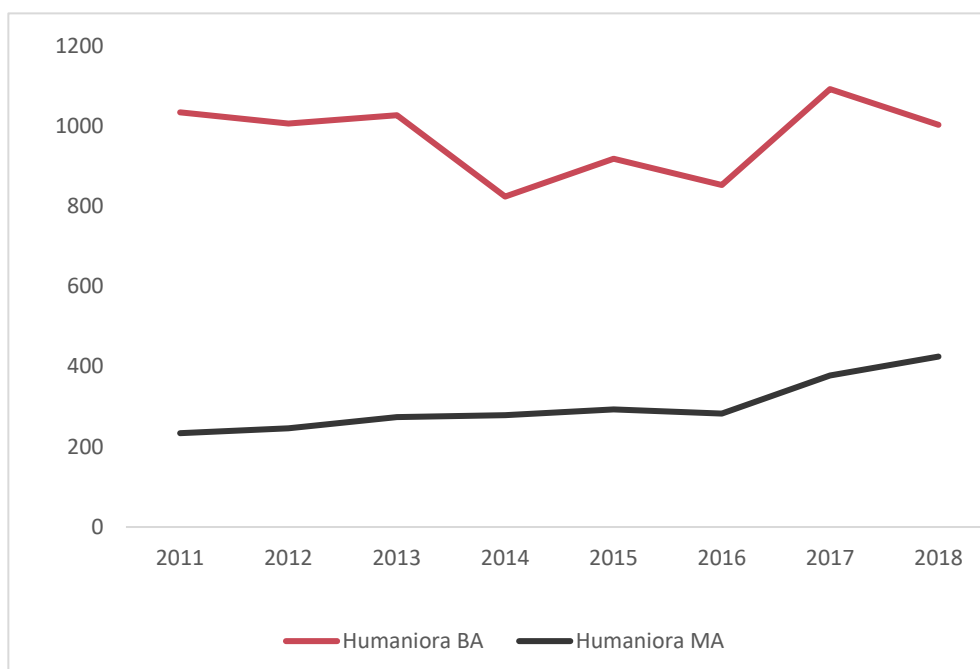
Sammenholdt med det totale antallet studenter ved UiB i samme periode, ser vi at humanistiske fag har en langt mer moderat vekst enn veksten i antallet studenter ved universitetet totalt.



Figur 2.4: Utviklingen i studenttall ved HF og ved UiB totalt 2011-2018

Kilde: DBH

Antall kvalifiserte primærøkere har økt markant på masternivå, som også inkluderer de integrerte lektorprogrammene. På bachelornivå svinger søkningen mer, men det er over tid ingen økning i antallet kvalifiserte primærøkere.



Figur 2.5: Kvalifiserte primærøkere til HF ved UiB

Kilde: DBH

2.2.2 Vurdering og saksgang i dimensjonering

HF tar en gang årlig opp saker om dimensjonering i fakultetsstyret, hvor man i dialog med instituttene finner frem til opptaksrammer på de forskjellige programmene. Deretter sendes forslaget om opptaksrammer over til det sentrale utdanningsutvalget som igjen sender det til universitetsstyret. På den bakgrunnen vurderer og godkjenner universitetsstyret studieplassene ved de enkelte fakultetene. Omdisponering av studieplasser skal alltid klareres sentralt på universitetet og er bundet av finansieringen fra KD. I et av universitetsstyrets skriv om opptaksrammer for 2019, heter det at «*et overordnet prinsipp i dimensjoneringen av opptaket er at de totale kostnadene ved studieplasser holdes konstant innenfor rammene av KDs grunnfinansiering. Dette innebærer at opptaksrammene må reguleres etter intern omfordeling av plasser mellom studieprogram med ulik lengde og kostnadskategori*». HF har f.eks. fått tilført 10 nye IKT-studieplasser til digital kultur etter IKT-satsningen i revidert nasjonalbudsjett i 2018. Gjennom intern omfordeling av studieplasser mellom bachelorprogrammene ved HF i 2017, og de nye studieplassene i 2018, er den totale rammen på bachelor i digital kultur økt fra 30 til 55 plasser. Ved mindre inngrep i tilbudsstrukturen vil det som hovedsak ikke bli opprettet nye studieprogram. I stedet vil man innlemme nye fagtilbud under allerede eksisterende program. Et eksempel er spansk som et fag i lektorutdanningen, som blir innlemmet under et eksisterende lektorprogram i fremmedspråk.

Dersom et studieprogram skal legges ned, så må det godkjennes av universitetsstyret. Det meldes inn i fakultetets utdanningsmelding et år i forkant, slik at det evt. vil få virkning fra kommende utlysningår. De samme prosedyrene gjelder ved oppretting av nye programmer. Ved mindre justeringer, som endringer i studieprogram, så klareres det på fakultetsstyrenivå. Hvis det er snakk om tilføring av nye midler, så må det begrunnes i nye studieplasser, og da skal det i første omgang meldes inn i budsjettinnspill – og deretter kan det evt. tas fra universitetsstyret til KD. Dette betegner imidlertid fakultetsledelsen som en «vanskelig prosess», som sjelden forekommer.

2.2.3 Arbeidsmarked og lektorutdanning

I sitt tildelingsbrev til Universitetet i Bergen i 2018, skriver KD med henvisning til Meld. St. 25 (2016-2017) Humaniora i Norge, at «institusjonene bør vurdere hvordan studieprogrammene samsvarer med behovene i arbeidslivet og kandidatenes karrieremuligheter. Videre er det viktig at relevante disiplinfaglige humanioramiljøer involveres i lærerutdanningene, og at humanioramiljøene deltar mer aktivt i utviklingen av norsk skole, blant annet gjennom læreplanarbeidet og utviklingen av læremidler» (Tildelingsbrev for Universitetet i Bergen. Statsbudsjettet for 2018, kap. 260, s. 3-4). Fra sentralt politisk hold er det med andre ord spesielt

humanioras arbeidsmarkedsrelevans i forhold til skolevesenet som blir tillagt vekt, både i grunnopplæring og videregående utdanning. Dette er noe som også kommuniseres fra fakultetet selv. I Det Humanistiske Fakultets strategiske plan 2016-2022, står det bl.a. at fakultetet «skal utdanne kandidater som er attraktive på arbeidsmarkedet», hvor det legges vekt på kontakten med arbeidslivet, bl.a. gjennom økt innslag av praksis i utdanningene. Fakultetsledelsen understøtter også hvordan nettopp skolen utgjør det største arbeidsmarkedet og «samfunnslegitimeringen» for humaniora, hvor det går et vesentlig skille på fakultetet mellom de fagene som er knyttet til skolen og de fagene som ikke er det, som for eksempel filosofi, som ikke har den samme klare arbeidsmarkedsprofilen. Lektorutdanningene er en bærebjelke ved fakultetet, og det er også markant større konkurranse om disse studieplassene, enn hva tilfellet er ved de øvrige studieprogrammene. På lektorprogrammet i engelsk har f.eks. 69 søkere (i 2019) denne utdanningen som førstevalg, mens fakultetet tilbyr 14 plasser. På historie er det 98 søkere med lektorprogrammet som førstevalg, som skal konkurrere om 20 plasser. Det er derfor forholdsvis mange studenter som skal konkurrere om relativt få studieplasser på flere av de humanistiske lektorutdanningene.

2.2.4 Studiepoeng kontra breddeuniversitetets ansvar

Fakultetet er opptatt av hvordan de inngår i et breddeuniversitet, hvilket innebærer å opprettholde en fagportefølje på tvers av variasjonen i studenttilstrømming. Slik fakultetsledelsen forstår det, er det ikke studenttilstrømmingen i seg selv som bør bestemme hvilke fag som man velger å opprette eller nedlegge. Det er andre hensyn man legger vekt på, knyttet til samfunnsoppdrag, vern og videreutvikling av fagkompetanse og humanistiske verdier, hvor man beholder og utvikler kompetansen selv om det for øyeblikket ikke er et solid studentgrunnlag. Dette er hensyn som kan komme i konflikt med studiepoengproduksjon. Fakultetet opplever at det er et stort fokus på å fylle opp studieplasser. De er redd en endring av UiBs fordeling av interne midler uavhengig av fakultetsgrenser, slik det såkalte Risa 2 foreslår, vil føre utviklingen enda mer i retning av mål- og resultatstyring, og at incentivet om studiepoengproduksjon blir for sterkt.

En annet, vesentlig forhold som spiller inn i dimensjoneringen er de seneste ti-femten årenes endringer av universitetspedagogikken, som i langt større grad er blitt orientert mot individuell oppfølging av studenter. Det gjør at fagmiljøene i større grad merker bare små økninger i antall studenter på et program.

2.2.5 Institutt for arkeologi, historie, kultur- og religionsvitenskap

Institutt for arkeologi, historie, kultur- og religionsvitenskap (AHKR) ble opprettet 1. august 2007, som følge av en større omorganisering ved fakultetet. AHKR er det største instituttet ved HF med i underkant 90 vitenskapelig ansatte (inkl. stipendiater) og tilbyr fire bachelorprogram og fire masterprogram. I tillegg tilbyr instituttet også to integrerte, fullverdige lektorprogrammer som strekker seg over fem år.

Studentenes søkning

Historie utgjør den markant største delen av instituttet, både i antallet studenter og ansatte. Med unntak for lektorprogrammene, hvor man sikter seg inn på kandidatmåltall, blir de fleste som søker seg til instituttets bachelorprogrammer tatt opp. Instituttet har de senere årene hatt en strategisk satsning på lektorprogrammet, med sikte på å tiltrekke flere studenter og å gjenreise HF som lektorutdanning. Instituttet opplever at dette har vært en vellykket satsning, hvor det det kommer inn studenter som er svært motiverte og har høyere karaktersnitt.

Som humanistisk institutt har AHKR, i likhet med de øvrige instituttene ved fakultetet, opplevd at de ved økonomiske konjunkturedganger har fått en større tilstrømming av studenter. Ved siste konjunkturedgang skjedde ikke dette. Selv om antallet søkere stort sett holder seg stabilt, opplever instituttledelsen at det vanskelig å predikere søkningen hos studentene, og at historiske data kun i begrenset omfang gjør det mulig å være framoverskuende i dimensjoneringen.

De seneste to årene, fra 2016-2018, har instituttet opplevd en økning i antallet studenter.

Utdanningsprogram	Studieplasser	Antall primærøkere
Arkeologi	40	69
Filosofi	15	40
Filosofi	40	55
Historie, bachelor	115	130
Historie, årsstudium	40	100
Religionsvitenskap, bachelor	27	16
Religionsvitenskap, årsstudium	20	29

Tabell 2.1: Antall studieplasser og antall søkere med AHKR-utdanninger som førstevalg i 2019 (eks. lektorutdanninger og kulturvitenskap).

Kilde: Oversikt fra Samordna Opptak

Incentiver og strategiske satsninger

Instituttets viktigste legitimering overfor fakultetet er studenttallet de har og studiepoengene disse produserer. Dette innebærer blant annet at vekst i stillinger forutsetter at instituttet kan vise til en primær vekst av studenter som er i progresjon og avlegger sine eksamener. Selv om produksjonen av studiepoengene strukturerer i hvor stor grad instituttet kan ansette vitenskapelig personale, er den ikke en enerådende parameter. Andre strategiske hensyn kan være publisering og innhenting av ekstern finansiering. I takt med at studiepoengincentivene er blitt etablert som målstyringsnorm, har det blitt mindre tverrdisiplinært samarbeid ved instituttet, som i større grad har gått tilbake til de klassiske disiplinstrukturene.

Tidligere, i kjølvannet av kvalitetsreformen, inngikk instituttet i langt større grad i utviklingen av tverrfakultære og tverrfaglige programmer, hvor man bl.a. kombinerte naturvitenskap og humaniora. Disse programmene ble stort sett avvirket etter noen år. En av årsakene til avviklingen og at man og igjen er gått tilbake til klassiske disiplinutdanninger, er knyttet til administrative vanskeligheter med å fordele studiepoengene. Problemene med fordeling av studiepoeng har både vært mellom fakultetene, men også mellom instituttene. I dag er instituttet derfor endt opp med langt mindre samarbeid på grunn av et finansieringssystem som gjør det mindre gunstig å samarbeide med andre fakulteter, institutter og fag. På den annen side har instituttet nå langt flere fellesemner i programmene på tvers av fagene enn hva tilfellet har vært tidligere.

Finansieringsordningen og søkningen er den viktigste grunnen til at instituttet i hovedsak tilbyr studier uten reell inntaksbegrensning. På grunn av frafall og en del studenter som sliter med motivasjon, har instituttet løpende vurderinger av hvorvidt det vil være mere formålstjenlig å sette en høyere karaktergrense på bachelor, med håp om at man allikevel vil kunne opprettholde inntektene, fordi proporsjonalt sett flere studenter vil være motiverte og gjennomføre i større grad.

2.2.6 Institutt for fremmedspråk

Ved Institutt for fremmedspråk (IF) blir det undervist i ni fremmedspråk og i fremmedspråklandenes litteraturer, kulturer og historie, hhv. arabisk, engelsk, fransk, italiensk, japansk, kinesisk, russisk, spansk og tysk. I alle fagene inngår det lingvistikk og fagdidaktikk.

Videre undervises det i fire forskjellige årsstudier, ni fagvise bachelorprogram, et tverrfaglig bachelorprogram (språk og interkulturell kommunikasjon) og åtte masterprogram. Instituttet har også faglig ansvar for den integrerte lektorutdanningen med master i fremmedspråk. Dette gjelder for engelsk, tysk, fransk og spansk. I tillegg har instituttet etter- og videreutdanningstilbud i spansk (nettspansk), tysk (tysk årsstudium), mandarin-kinesisk og erfaringsbasert master i

undervisning med fordypning i engelsk. I tillegg huset også instituttet et latinamerikastudium og er tilknyttet Kompetanse for kvalitet, med etter- og videreutdanningstilbud for lærere i fremmedspråk.

Instituttet skiller seg fra andre institutter ved Det humanistiske fakultet ved at undervisningen og pensumlitteraturen i all hovedsak er på fremmedspråket. Forskningen ved instituttet er internasjonal, både når det gjelder forskningstema, forskningsnettverk og publiseringspråk. Instituttet består av mange relativt små fagmiljøer, som er delt i opptil fire disipliner (språk/lingvistikk, litteratur, kultur/historie og fagdidaktikk).

IF har i overkant av femti fast vitenskapelig ansatte, i tillegg til stipendiater og andre midlertidig ansatte, og 11 administrativt ansatte.

Studentenes søkning

Generelt har antall studenter gått ned på språkfagene, spesielt de klassiske fagene som tysk og fransk. Selv om det har vært en oppblomstring i interessen for andre språk, er det merkbart færre studenter hvis man ser utviklingen totalt gjennom de seneste tretti årene.

Instituttet opplever at studentene kommer på bakgrunn av nokså ulike ønsker, motivasjon og interesser, noe som man må ta høyde for i dimensjoneringen. Japansk og kinesisk er populære språk av forskjellige årsaker. Japan-studentene kommer ofte fra en spesiell type populærkultur, med interesse for manga, mens kinesisk-studentene er mere interesserte i kinesisk samfunn og næringsliv. For en del av studentene trenger det ikke nødvendigvis handle om at denne kompetansen er det behov for der eller der i et fremtidig arbeidsmarked, fordi det for enkelte også i stor grad er drevet av lyst og ren interesse.

Utdanningsprogram	Studieplasser	Antall primærsøkere
Arabisk	15	44
Engelsk, bachelor	65	57
Engelsk, årsstudium	24	73
Fransk, bachelor	10	16
Fransk, årsstudium	8	22
Italiensk	10	11
Japansk	30	82
Kinesisk	20	34
Russisk	15	20
Spansk språk og latinamerikastudier, bachelor	30	23
Spansk språk og latinamerikastudier, årsstudium	10	22
Språkvitenskap	15	24
Tysk, bachelor	10	5
Tysk, årsstudium	8	9
I alt	388	608

Tabell 2.2: Antall studieplasser og antall søkere med språk som førstevalg i 2019 (eks. lektorutdanninger)

Kilde: Oversikt fra Samordna Opptak

Incentiver, studiepoeng og bemanningsplan

Hvis instituttet øker studiepoengproduksjonen kommer det flere ressurser tilbake igjen til instituttet, noe som innebærer muligheter for å opprette nye vitenskapelige stillinger. Fakultetet kan gripe direkte inn og stenge døren for eventuelle nyansettelser etter naturlig avgang, dersom de mener at trykket ikke har vært stort nok, på studiepoengproduksjon, på ph.d.-er og publikasjoner på et fag. På enkelte av instituttets programmer har instituttet nokså få ansatte.

Instituttet har fire fag som bare har to stillinger på en hel bachelor. I og med at kompetansen til de ansatte er svært spesialisert så avhjelper det lite å slå sammen forskjellige fag, som f.eks. kinesisk og japansk til (øst)asiatiske studier, fordi innholdet er det samme, slik at noen studenter bare blir flyttet fra et bachelorprogram til en studieretning, hvor de vil fortsatt studere japansk og kinesisk. Instituttet har et fellesemne, som handler om hvordan man skal skrive en oppgave, men utover det, er det lite som kan føres over og slås sammen mellom de forskjellige fagene.

Instituttet har i praksis åpne studier, selv om det i Samordna opptak kan være et begrenset antall plasser. Hvis instituttet har 25 plasser på et fag, så betyr ikke det at det bare 25 studenter, fordi andre kommer inn gjennom andre tilvalg, altså hvor de ikke følger faget som bachelorstudenter på instituttet, men hvor de tar det som frie studiepoeng. For instituttet kan dette i noen sammenhenger være en

utfordring, da f.eks. et fag som engelsk krever mye av studentene, og hvor en adgangsbegrensning kunne gjort det enklere å holde et høyt nivå på studiet. Når mange andre som ønsker det også får plass, skyldes det et mål om å utnytte kapasiteten mest mulig og fylle opp studieplassene.

Eksterne samarbeid og EVU

Kinesisk er det siste språkfaget som ble opprettet ved instituttet, høsten 2013. Det er et av de fagene som foregår i samarbeid med eksterne partnere. Kinesisk er utviklet i et samarbeid med Konfutse-instituttet, med to fast ansatte, en som holder til på instituttet og en som er en såkalt sendelektor som blir plukket ut av Konfutse-instituttet. Instituttet har også andre samarbeidsprosjekter, som er delvis finansiert av universitetet og delvis eksternt finansiert. På tysk har instituttet en ordning som avvikles suksessivt på fireårig basis, i samarbeid med tyske myndigheter, hvor instituttet får en sendelektor eller professor, som har med seg en assistent. Et annet eksempel er Fullbright-ordningen på engelsk.

Instituttet har hatt undervisning på nett siden tidlig 2000-tall. Dette tilbys som årsstudier eller semesterkurs og hvor de studentene som ønsker å fortsette, må gjøre det på campus. Blant de mest populære studiene på nett er arabisk, hvor mange av studentene til daglig jobber med flyktninger.

2.3 Matematisk-naturvitenskapelig fakultet

Matematisk-naturvitenskapelig fakultet (MatNat) er et fakultet opprinnelig med basis i tradisjonelle disiplinutdanninger innen realfag. Fakultetet har om lag 3 200 studenter⁷. MatNat har i tillegg etablert femårig integrert lektorutdanning, og de siste årene også tematisk orienterte program sammensatt av emner fra ulike fagområder, som nanoteknologi/nanovitenskap og fiskehelse. Det siste tilskuddet er fire sivilingeniørgrader, i energi, havbruk og sjømat, havteknologi, samt medisinsk teknologi. Dette gjør at fakultetet i større grad enn tidligere framstår også som et teknologisk fakultet. Fakultetet skiller seg også ut ved at de har en betydelig, eksterntfinansiert forskning som gjør de mindre avhengig av finansieringen studentinntak gir enn de andre fakultetene. MatNat har eksternt styreleder fra næringslivet, for tiden fra energiklyngen.

UIB kan, på samme måte som Universitetet i Oslo (UIO), ses som et landsdelsuniversitet for disiplinlag, og for MatNat gjelder dette matte, biologi, fysikk og kjemi, og geofag. I Samordna Opptak har fakultetet et tyvetalls bachelortilbud. Totalt antall plasser i fakultets utdanningstilbud endrer seg normalt relativt lite fra år til år, men det er en del forskyvninger internt mellom programmer på fakultetet.

⁷ DBH 2019

De interne endringene skyldes vesentlig en variasjon i søkertall, og hvor mange av søkerne man hvert år ønsker å gi tilbud til, ut fra vurderinger av instituttens kapasitet og søkerne karakternivå. Fakultetet er som et minimum forpliktet til å gi tilbud til så mange som de har utlyst plasser til, så fremt det finnes tilstrekkelig antall kvalifiserte. Vurderingen av antall som skal gis tilbud handler således om hvor mye man kan eller vil overbooke.

For studieåret 2019/2020 har fakultetet lyst ut 605 studieplasser på bachelor-nivå, en økning på litt over 50 plasser, noe som er helt ekstraordinært og i hovedsak skyldes at fakultetet fikk en betydelig del av de nye, øremerkede studieplassene departementet tildelte UIB innenfor IKT-området. På integrerte masterprogrammer lyste fakultetet ut 158 studieplasser gjennom Samordna Opptak, en økning på 15 i de nye sivilingeniørstudiene, som følge av tilførsel av frie studieplasser. I tillegg kommer lokalt opptak på masterprogrammer med en økning fra 324 til 338, og 75 plasser i årsstudier.

2.3.1 Søkningen

MatNat er således vinneren blant fakultetene når det gjelder nye studieplasser med totalt 80 nye. Disse kommer alle innenfor relativt sett nye fagområder. Samtidig opplever fakultetet en søkersvikt i mange av sine kjernefag. MatNat opplevde en gradvis økt søkning over en tiårsperiode frem til 2018. Da snudde dette til en markant nedgang, noe man knytter til at det nasjonalt ble innført en endring i opptaksforskriften til høyere utdanning, ved at det nå kreves R2-kurs i matte fra videregående for å kunne tas opp som studenter ved realfagsutdanningene i Oslo, Bergen og Tromsø. Unntatt fra kravet er tverrfaglige IKT-programmer. Den lave søkningen i bidro til at inntaket av studenter i 2018 sank med 10 prosent. Biologi var unntatt fra R2-kravet i 2018, men fikk det i 2019, og man ser her en klar søkernedgang i 2019, om enn noe mindre enn fryktet. For MatNat som fakultet er søkerutviklingen ikke spesielt gunstig. Fakultetet har gått fra å ha 1,85 kvalifiserte primærseekere pr. studieplass for to år siden til i 2019 å ha bare 1,3. Det gir atskillig mindre handlingsrom i dimensjoneringen.

Det er beregnet at rundt 6500 elever, anslagsvis 10 prosent av årskullet, tar R2 i matte på videregående på landsbasis. Alle ingeniør-, matematikk- og naturfagsstudier konkurrerer om disse elevene, men de søker også andre fag. For UIB er rekrutteringsbasisen i stor grad begrenset til Hordaland, Sogn og Fjordane og til dels Rogaland. Fakultetet knytter sitt håp til at antallet elever i videregående som tar R2 vil øke etter hvert som de ser at dette er nødvendig på flere studier. Uansett mener man tiltaket vil gi bedre forberedte studenter, noe man håper på sikt vil gi bedre gjennomføring. Det som skjer illustrerer begrensningene i politikken med å

øke inntaket for å øke studiepoengproduksjonen. Dette er ikke mulig når antall kvalifiserte søkere ikke er tilstrekkelig.

Fakultetet har altså opprettet flere nye programmer de senere årene. Generelt er oppfatningen på fakultetet at det å tilby flere programmer også gir flere søkere. Dreiningen fra disiplin-fag mot mer tematiske og yrkesorienterte programmer er også primært begrunnet ut fra at disse gir flere søkere enn rene disiplinprogrammer. I tillegg mener man de tematiske programmene også imøtekommer arbeidslivets og samfunnets behov.

Det er større begrensninger på de fleste MatNat-fag enn andre når det gjelder å fylle på med studieplasser «på marginalen». Det å ta inn studenter på marginalen illustreres ved at man befinner seg på et trappetrinn hvor man kan fylle opp auditorier og laboratorier inntil disse er fullt utnyttet. Skal man ta inn studenter over det, må man opp et trinn og det trengs større investeringer. Da er det langt dyrere å fortsette å utvide. Bildet er selvsagt forenklet. Kravene til kvalitet i utdanningen forutsetter også at det ikke er for mange studenter på hver faglige ansatt. Det er særlig laboratorie-kapasiteten som setter begrensninger i en del MatNat-fag, men også begrensninger i antallet praksisplasser i de utdanninger man er avhengige av det, som sivilingeniørutdanningene, styrer opptaket. På MatNat er det lettest å øke antall studenter på et fag som matte, som ikke krever laboratorier, men her er det til gjengjeld ikke stor nok søkning til at man kan ta inn så mange ekstra. Og nettopp søkningen utgjør i seg selv en sterk begrensning i forhold til å ta inn flere studenter i mange av fakultetets fag.

Utenlandsstudentene utgjør en betydelig andel av studentene på MatNat. Fakultetet fyller opp der man mangler kvalifiserte søkere fra Norge, og det er først og fremst på master- og særlig PHD-kurs.

Utdanningsprogram	Studieplasser	Primærøkere
Aktuarfag	10	11
Bioinformatikk	17	16
Biologi	99	90
Fiskehelse	25	41
Fysikk	50	44
Geovitenskap, retning geofysikk	15	14
Geovitenskap, retning geologi	65	26
Informatikk-matematikk-økonomi	21	48
Kjemi	35	18
Klima-, atmosfære- og havfysikk	20	35
Matematikk	10	21
Matematikk for industri og teknologi	15	14
Molekylærbiologi	40	36
Naturvitenskapelige fag	75	111
Statistikk	10	7
I alt	507	532

Tabell 2.3: Kvalifiserte primærøkere til studier ved MatNat, UIB, 2019.

Kilde: Oversikt fra Samordna Opptak

2.3.2 Statens styring

For fakultetet har det til nå vært slik at basisfinansieringen ligger der, uavhengig av svingninger. Man har ikke blitt fratatt ressurser de gangene man ikke har klart å fylle studieplassene. De siste årene har det, også på fakultetsnivå, utviklet seg en langt større bevissthet omkring den resultatbaserte finansieringen, som gis på grunnlag av oppnådde studiepoeng og avlagte grader. Erfaringen man har gjort seg er at det er svært krevende å øke gjennomføringen noe vesentlig. Dermed har økt studenttall vært den viktigste nøkkelen til flere studiepoeng. De nye inntakskravene i realfag har på mange måter vanskeliggjort denne strategien, fordi den svekker søkergrunnet som er nødvendig for å øke.

Som følge av at UIB har fått øremerkede studieplasser fra staten, har MatNat de siste årene fått tildelt relativt mange nye studieplasser innenfor IKT, og de har gjort dette til et satsingsområde. Plassene kom ikke akkurat der Universitetet selv hadde bedt om det, men man har fått åpning for å forsøke å tilpasse plassene til de programmene og fagressursene man har. Totalt innebærer dette en dobling av studieplasser innen IKT over tre år.

Fakultetet har lenge ment at mangelen på realfaglærere er et akutt problem, og man har ønsket å styrke lektorutdanningen, men uten at universitetet har nådd gjennom overfor departementet med ønske om flere studieplasser på dette

området. I stedet har staten prioritert å bruke studieplasser i et forsøk på omstilling. Etter at nedgangen i oljesektoren satte inn i 2014 har staten gått inn med PPU-studieplasser ved MatNat rettet mot ingeniører som ville omskolere seg til lærere. Fakultetet har begrenset tro på at dette virker i særlig grad, og ønsket studieplassene gjort om til plasser på 5-årig lektorutdanning – noe de altså ikke har fått. De nasjonale satsinger blir slik sett til lokale, mens de satsingene universitetet selv ønsker ofte må settes til side, eller på vent. Andre ganger klarer man å forene statens satsinger med egne, som i IKT.

2.3.3 Interne prosesser

Mens nye programmer må godkjennes av UIB sentralt, dvs. styret, har fakultetene normalt frihet til interne forflytninger av plasser mellom programmer, men innenfor totalrammen av måltallet for antall studieplasser.

MatNat flytter i dag studieplasser, men har så langt ikke flyttet basisfinansiering mellom programmer med god søkning, og programmer med dårlig søkning og lave studenttall. De vurderer imidlertid dette, men er klar over at det å flytte ressurser kan skape konflikter internt.

Resultatfinansieringen for avlagte bachelorgrader går i dag til fakultetet, mens resultatfinansieringen for mastergrader går til instituttet som har programmet. Resultatmidlene fra studiepoengproduksjon fordeles til det instituttet som står for det enkelte emnet. Dette gjøres fordi mange programmer er sammensatt av emner fra ulike institutter.

Finansieringssystemets innretning oppfattes å ha hatt størst disiplinerende virkning på fakultetsledelsen, men det har også blitt større bevissthet om virkningene av finansieringssystemet også på instituttnivå. På kursnivå spiller økonomiske incentiver en mindre rolle. Den statlige normen om at ingen studieprogram bør ha færre enn 20 studenter praktiserer man på grupper av programmer med felles fagmiljø⁸.

2.3.4 Arbeidslivets behov

Med unntak av lektorutdanningen, retter utdanningene på MatNat seg i stor grad mot det private næringsliv. Svingningene i dette virker derfor mer direkte inn på søkningen til MatNat enn på de andre fakultetene ved UIB. Det mest kjente eksemplet er nedgangen i oljesektoren i 2014. Denne virket direkte på inn på fakultetet, men da gjennom en stor og umiddelbar søkersvikt. Paradoksalt nok skjedde dette samme året som geologistudiet hadde fått tildelt nye studieplasser og hadde

⁸ Opprinnelig en bestemmelse innført for grunnskolelærerutdanningene, ved Rundskriv F-13-09. Siden er dette gjort til en generell norm gjennom tildelingsbrevene.

dimensjonert tilbudet opp. Fakultetet flyttet da en del av disse studieplassene til andre programmer på fakultetet med bedre søkning. Det var dermed søkersvikten, ikke kontakten med arbeidslivet, som fikk fakultetet til å endre sin dimensjonering som følge av en nedgang i arbeidslivets behov innenfor geologi. Fakultetet flyttet etter noen år noen av studieplassene permanent fra geologi til de nye sivilingeniørutdanningene, men har ventet med å gjøre noe mer. Nå har etterspørselen etter arbeidskraft i oljenæringen tatt seg opp igjen, men foreløpig har ikke søkerne respondert på dette i særlig grad. At søkningen til oljerelaterte fag ikke øker, mener man kan skyldes andre og mer kompliserte mekanismer, som at nedgangen kan ha skremt mange, men også endringer i synet på oljenæringen blant ungdom. Det er heller ikke enkelt å finne gode erstatninger innenfor MatNats tilbud. IKT-området kan se ut til å ha potensial til å bli et nytt vekstområde med stor, som i hvert fall på et generelt nivå, matcher et voksende behov i arbeidslivet. Det er imidlertid liten overlapp mellom geologi, som bygges ned og IKT, som bygges opp. Det er svært krevende i å bygge opp en fagstab på IKT, noe som gjør at man i dag opplever voksesmerter på dette området. Det tas for gitt at IKT-området har et sterkt stigende behov for kvalifisert arbeidskraft, og særlig folk med høyere utdanning. Slik sett er satsing på dette området lite kontroversielt ut fra et arbeidsmarkedsperspektiv. De vedvarende, og relativt sett, merkbare ledighetstallene innenfor dette området⁹ viser likevel at det ikke er noen enkel vei til match mellom utdanning og arbeidsliv på dette området.

Bortsett fra å følge med på søkningen, holder fakultetet seg også oppdatert på kandidatundersøkelsene som blir gjort for å se om deres nyutdannede kandidater får relevante jobber i etterkant. Disse kan imidlertid stort sett bare si noe om trender for grupper av fag, fordi tallene ellers blir for små til å være signifikante. Oppfatningen på fakultetet er at deres studenter kommer rimelig bra ut på arbeidsmarkedet, men at de er mer utsatt for konjunktursvingninger enn andre fakultet. Om man skal flytte ressurser som en følge av et fall i etterspørselen etter kandidatene er ikke et enkelt spørsmål, så lenge det er vanskelig å si om nedgangen i søkning er varig eller bare en dupp. Det kan også være problematisk å bare dimensjonere ut fra nåsituasjonen, fordi det tar fem år å utdanne en masterkandidat. De som har startet rett før et fall i arbeidsmarkedet, vil bruke mange år på å fullføre sin utdanning.

De nye tverrfaglige sivilingeniørutdanningene er opprettet i dialog med arbeidslivet, særlig klyngemiljøene, for nettopp å rette de mot en etterspørsel fra bestemte deler av arbeidslivet. Det har blant annet medført at de har 10 studiepoengs praksis og får noe mer preg av profesjonsfagenes kopling mot arbeidslivet enn de tradisjonelle disiplinene.

⁹ Se NAVs bedriftsundersøkelse 2017 og 2018, gjengitt i Kompetansebehovsutvalgets rapport 2

2.3.5 Nye programmer

En oppfatning som uttrykkes er at man er flinkere til å finne på nytt enn å legge ned. Utfordringen med å etablere nye programmer er først og fremst ressurser, fordi man sjelden får tilførsel av nye til egne satsinger. De få nye studieplasser universitetet får som ikke er øremerket, er det stor konkurranse mellom fakultetene om. Fordelingen avgjøres etter drøftinger mellom universitetsledelsen og fakultetene.

Omstilling og nyetablering av programmer kan ikke gå fort, fordi man har fast ansatte å ta hensyn til. Mange av disse kan ikke uten videre flyttes over til andre fag. De må i så fall gradvis benyttes inn mot andre programmer dersom deres fag er relevant. Når man ikke har midler til å ansette annet enn noen få nye fagpersoner, er det «gjenbruk» av egne folk som blir viktigst ved oppstart av nye programmer. Vi skal nærmere på erfaringer med nyetableringer under avsnittet om Kjemisk Institutt.

2.3.6 Kjemisk Institutt

Kjemisk institutt er et middels stort institutt på MatNat med 25 vitenskapelig ansatte, men skiller seg fra mange andre ved at har hele 19 i tekniske og administrative stillinger. I tillegg har instituttet seks professor 2-stillinger, 35 PhD-studenter og syv postdoktorer/forskere. Alle som arbeider på instituttet er ansatt der, og ikke på fakultetet. Samtidig kan ikke instituttet opprette stillinger, heller ikke lyse ut ledige, uten at fakultetet har godkjent det. Nye stillinger blir ikke godkjent uten at en kan vise inntektsgrunnlaget.

Instituttet disponerer om lag 63 millioner kroner over universitetet sitt grunnbudsjett i 2016. Forskningsvirksomheten er en svært viktig del av instituttets virksomhet, og de har en eksternt finansiert portefølje på om lag 37 millioner kroner.

Økonomien ved instituttet beskrives i dag som dårlig. De årlige, generelle effektiviseringskuttene fra staten, som gjøres etter osthøvelmetoden, oppleves som harde ved et tungt laboratorie-fag som kjemi. De har som følge av fagets karakter større arealer, de har behov for mer teknisk materiell og også et større teknisk personale som mange andre institutter ikke har. Dermed blir det totale budsjettet effektivitetskuttet skal beregnes av stort. I tillegg sliter instituttet med å fylle opp noen av studiene.

I forhold til det statlige incentivsystemet virker det som man også på instituttnivå innretter seg etter disse relativt pragmatiske. De utgjør rett og slett rammebetingelser, hva man har å budsjettere med. Man ønsker ikke å tilpasse seg kortsiktig ved å løpe etter pengene, men forsøker å tenke langsiktig, både ved eventuelt reduksjon i eksisterende programmer og i oppbyggingen av nye.

Studieplasser, søkning og behov

Instituttets grunnpilar er disiplinutdanningen i kjemi, med bachelor-, master- og PhD-programmer. Denne er nå under press. Bachelorprogrammet i kjemi har over lang tid hatt 40 studieplasser, men man har slitt med å fylle disse plassene, og fikk antallet redusert av fakultetet til 35 i 2017. Etter noen år med positive tall, gikk søkningen dramatisk ned igjen i 2018 og 2019, noe man mener i hovedsak er en følge av det nye inntakskravet om gjennomført R2 i videregående matte. På kjemi fikk man dermed ikke mer enn 17 primærøkere til 35 plasser i 2018, og instituttet klarte ikke å fylle opp plassene, selv med søkere som hadde kjemi som et lavere prioritert valg. Til tross for at man håper dette skal rette seg opp på sikt ved at flere elever i videregående velger R2 i matte, kan det spores en viss skepsis til at rådgiverne i skolen får formidlet dette til elevene. Til tross for at begge de to siste årskull har hatt muligheten til å gjøre informerte valg, er søkningen like svak i 2019 som i 2018.

For instituttet er det ikke sysselsettingen til kandidatene, men mangelen på søkere, som er den store bekymringen. Inntrykket på instituttet er at kandidatene deres i liten grad har vanskeligheter med å få seg jobb. På landsbasis kommer gruppen kjemi- og fysikkfag noe dårligere ut enn gjennomsnittet i NIFUs kandidatundersøkelse¹⁰, også sammenlignet med naturvitenskapelige og tekniske fag generelt, når det gjelder sysselsetting. Med for eksempel 10-15 kandidater årlig med master i kjemi hvert år blir arbeidsledighetstallene for Universitetet i Bergen for små til å publiseres. De blir også for små til å kunne vise signifikante endringer. Om sysselsettingstallene ved UIB følger landsnittet, kan det dreie seg om fra 0 til 2 kandidater pr. år som er ledige et halvt år etter at de er ferdig utdannet. Dette er uansett et såpass lavt tall at det er vanskelig for Universitetet å dimensjonere etter. Da er trolig søkningen trolig en bedre målestokk for etterspørselen i arbeidslivet, og søkersvikten har allerede ført til en nedgang i antall studieplasser. Dersom instituttet skulle følge normen om ikke å starte opp studietilbud med færre enn 20 studenter, måtte de legge ned bachelorutdanningen i kjemi. Fakultetets politikk med å vurdere dette ut fra faggruppe, gjør at dette ikke skjer. Kjemifaget inngår også som viktig emne i flere av de tematiske orienterte programmene. Slik sett illustreres også fagets og fagmiljøets betydning utover kjemistudiet i seg selv.

Erfaringer med etablering av nye studieprogram

Som følge av en generell nedgang i søkningen til disiplinfag, har fakultetet over tid dreid oppmerksomheten mer i retning av å utvikle tverrfaglige, tematiske program. Dette er ingen enkel øvelse, og mange hensyn må ligge til grunn. Man må

¹⁰ Støren mfl. 2016 (Støren, Liv Anne, Kari Veia Salvanes, Ingvild Reymert, Clara Åse Arnesen & Jannecke Wiers-Jenssen (2016). *Kandidatundersøkelsen 2015. I hvor stor grad er nyutdannede mastere berørt av nedgangskonjunkturen?* Rapport 2016:17. Oslo: NIFU.

utvikle bredde og generisk kompetanse til et arbeidsliv som endrer seg. Man må sette sammen nye pakker som dekker nye behov, men uansett behov kan man ikke utvikle nye utdanninger om de ikke får studenter. Hvis de man utdanner ikke får jobb, faller grunnlaget bort, som regel ved at søkningen forsvinner.

Kjemisk institutt har i 11 år hatt ansvaret for det tematiske, interdisiplinære programmet i nanovitenskap, som både gis på bachelor- og masternivå. De bidrar fra 2017 i tillegg tungt i det integrerte, interfakultære masterprogrammet i medisinsk teknologi, som er plassert under det medisinske fakultetet. Instituttet var også i 2017 med på å starte et annet interfakultært masterstudium, i farmasi. Dette er også plassert under det medisinske fakultet.

Disse tre programmene kan hver for seg belyse prosesser med å etablere og dimensjonere utdanningstilbud ved instituttet. Instituttet opplevde at Nanoprogrammet fikk god institusjonell støtte fra fakultet, men opplevde at det er tungt å få andre institutt til å bidra til et program som ikke er deres eget. Slik finansieringssystemet praktiseres fordeles bare resultatmidler fra studiepoeng ut fra emne til disse instituttene, mens midler for mastergradsproduksjon tilfaller instituttet som har programansvaret, i dette tilfellet Kjemisk.

Det var heller ikke mulig å få friske midler verken fra KD, UIB eller fra fakultetsnivået. Det lengste fakultetet kan strekke seg i slike situasjoner er å gi midler til å ansette midlertidige, eventuelt noen stillinger som professor 2, også det i en overgangsfase. Deretter må programmet vise at det kan stå på egne bein. Det betyr at programmet hovedsakelig må trekke på ressurser instituttet allerede har, og hvor det er ledig kapasitet. Med stort innslag av generiske emner de første årene av programmet, kan man i stor grad basere seg på egen kompetanse og får dermed noe tid til å bygge seg opp på de delene som er nye. Knappe midler kan imidlertid føre til at man bruker for mye egne, etablerte fagressurser, noe som igjen gir en risiko for at studiet får færre programspesifikke emner og blir litt mindre spisset og nytt enn ønskelig. Uansett vil økonomien være vanskelig i starten når man ikke har basisfinansiering, fordi den resultatbaserte finansieringen kommer først senere. Hvis man anslår den resultatbaserte delen til å utgjøre 40 prosent av finansieringen av en studieplass, vil dette sett fra instituttets perspektiv bli redusert ved at UIB sentralt først tar 25 prosent av dette, og det blir lite igjen til instituttet etter at fakultetet også har tatt sin del. Studieplasser etablert bare på ledige midler og på resultatfinansiering kan etter hvert fases inn i basisbevilgningen om en reduserer varig på andre programmer, gjennom såkalte effektiviseringskutt.

Mens etableringen av nanoprogrammet var en bottom-up-prosess, sto fakultetet sentralt i å planlegge programmet i medisinsk teknologi. Programmet er tverrfakultært og i prinsippet tverrinstitusjonelt, som et samarbeid mellom Matnat, Medisinsk fakultet og Høyskolen på Vestlandet.

Det å opprette programmer på tvers både av fakultet og institusjon som dette krever «mye arbeid for lite penger». Fordeling av midler mellom ulike fakulteter, og i dette tilfellet også mellom ulike institusjoner, er komplisert. Det omfatter både fordeling etter hvem som har ansvaret for ulike emner, og hvem som har ansvaret for veiledning. Det er videre krevende rent logistisk å etablere noe på tvers. Innenfor medisinsk teknologi skal emner som ellers undervises i veldig ulike rytmer, tilpasses i et felles program. På medisin er blokk-undervisning vanlig, mens på Mat Nat undervises fagene normalt mer jevnt gjennom året. Dessuten krever medisinsk teknologi mye utstyr. Programmet har imidlertid hele fem søkere pr studie-plass, noe som gjør at det kan ta inn presumptivt gode søkere. Det gir såpass økonomi i programmet at det frister til å utnytte nåværende, etablerte kapasitet ved å ta inn litt flere. Likevel sa programstyret nei til å få tilført fem nye, fullfinansierte plasser på studiet i år. Man ønsker ikke å bygge opp programmet for raskt, men heller gradvis. Man er også avhengig av praksisplasser til studentene. Mens den gode søkningen på medisinsk teknologi gjør at man kan overbooke og sikre seg god oppfylling av studieplassene, har nanoprogrammet på sin side bare 1-1,5 søkere pr plass. Det begrenser mulighetene for å overbooke, og studiet kan være mer utsatt i forhold til oppfyllingsgrad.

Det femårige masterstudiet i farmasi er det tredje programmet instituttet har vært med på å starte de siste tre årene, og det ble gjort etter et bredt krav fra apoteknæringen. Instituttet leverer 70 studiepoeng til dette. Dette er også et program som er etablert uten tilførsel av basisfinansiering. Søkningen er god, kandidatene har god gjennomføring og er svært etterspurte i arbeidslivet. Det vises blant annet ved at det er vanskelig for universitetet å rekruttere kandidatene til PhD-utdanning etterpå. De 24 studieplassene er imidlertid bare finansiert ved resultatfinansiering, noe som generelt ikke har vært sett som en bærekraftig måte å drive på sikt. Hordalandsbenken på Stortinget har over flere år lobbet hardt for å få studiet inn på budsjettet, men uten resultat.

Selv om erfaringen er at de tematiske programmene er mer populære blant søkerne enn de disiplinbaserte, er ikke denne omleggingen uten risiko. De studentene som ikke får plass på de ofte oversøkte, tematiske programmene, har i mange tilfeller ikke noen andre programmer på instituttet eller fakultetet som sitt 2. eller 3. valg. Slik sett kan de tematiske programmene bidra til en form for intern kannibalisme. Man lager mer populære programmer, som koster mer, men som kanskje også stjeler studenter fra egne programmer.

2.4 Kompetanseforum Hordaland

Kompetanseforum Hordaland er egentlig et initiativ tatt av fylkeskommunen som en oppfølging av nasjonale myndigheters arbeid med å ansvarliggjøre det regionale nivået i kompetansepolitikken. Man inviterte inn en rekke ulike aktører som partene i arbeidslivet, utdanningsinstitusjonene fra videregående, via fagskole til høyere utdanning, Helse Vest, KS og NAV. Som følge av misnøye med modellen for og den langt smalere sammensetningen av Rådet for samarbeid med arbeidslivet (RSA), foreslo LO og NHO å slå dette sammen med Kompetanseforum Hordaland. De mest aktive for å få dette til, LO, NHO og fylkeskommunen, er aktører som har følt at de i liten grad har klart å komme i inngrep med dimensjoneringen av høyere utdanning. De har imidlertid lyktes i å få de øvrige aktørene, særlig de høyere utdanningsinstitusjonene, til å slutte seg til Kompetanseforum, og RSA er nå nedlagt.

Det sentrale mål for kompetanseforumet er at utdanningsinstitusjonene skal bidra til å utdanne den arbeidskraften regionen har behov for. I dette tar man også høyde for at ikke alle som utdanner seg ved en av regionens utdanningsinstitusjoner forblir her etter fullførte studier. Kompetanseforumet er svært topptungt med blant annet fylkeskommunale direktører for region og for opplæring, regionale ledere for LO og NHO og rektorene ved Universitetet i Bergen og Høgskolen Vestlandet. Fylkeskommunen leder forumet. Planen er å gå videre ved å opprette lokale kompetansefora ute i distriktene i fylket. Forumet ber om innspill fra hele fylket på kompetansebehov og har som ambisjon å løse mest mulig lokalt ved hjelp av eksisterende utdanningstilbud og støtteordninger.

Forumet skal først framskaffe et så godt kunnskapsgrunnlag som mulig når det gjelder det framtidige kompetansebehovet i regionen, for så å bli enige i plenum om hva som er de mest prekære behov. Representantene skal deretter ta dette med seg tilbake og bringe det inn i sin egen dimensjoneringsprosess. Etter at disse prosessene er slutført skal kompetanseforumet igjen samles slik at representantene kan oppsummere hva som har skjedd med de innmeldte kompetansebehovene ved de ulike utdanningsinstitusjonene. Kompetanseforumet omfatter alle utdanningsnivåer og typer, både videregående opplæring, fagskole, og høyskole og universitet. Dette gjør det mulig å se en helhet. Man er av den oppfatning av arbeidslivets behov skal være helt avgjørende for dimensjoneringen av fagskolen, mens det skal være styrende for videregående opplæring. I høyere utdanning skal arbeidslivets behov «tillegges vekt».

Det nye og meget ambisiøse kompetanseforumet har foreløpig ikke blitt testet ut i praksis, fordi man ennå ikke har fått seg forelagt et behovsunderlag man har kunnet ta stilling til i forumet. Det gjenstår dermed å se i hvilken grad aktørene vil la seg forplikte eller influere av kompetanseforumets anbefalinger.

2.5 Oppsummering

Etter å ha ligget stille på det samme studenttallet i mange år etter Kvalitetsreformen, har UiBs strategi endret seg til å legge vekt på økt oppfylingsgrad gjennom å ta inn flere studenter, og langt flere enn økningen i nye studieplasser over statsbudsjettet skulle tilsi. Antall studenter har økt både på bachelor- og masternivå, men mest på årsstudier. Dermed har «produksjonen» av studiepoeng også økt. Det kan tolkes som at universitetet, etter å ha ytt motstand mot den statlige beregningsmåten og incentivordningene, innretter seg etter dette. Det betyr at en bedre oppfylling av studieplasser nå står helt sentralt.

Universitetet planlegger studentinntaket ut fra et forventet frafall. Det betyr en stor grad av overbooking. Dette skal bidra til at de utnytter kapasiteten bedre, og nærmer seg et antall uteksaminerte kandidater som tilsvarer det antall studenter som er basisfinansiert. Får universitetet flere studenter gjennom, vil de kunne øke resultatfinansieringen. Det at fakultetsledelsene også ser seg tjent med økt studiepoengproduksjon, demper samtidig deres motstand mot økt studentopptak. Presset ovenfra på økt studentantall skaper samtidig visse spenninger internt på fakultetene, fordi det øker belastningen på de faglige ansatte.

UIB er av de universitetene som har et relativt godt søkergrunnlag. Økningen i studentopptaket har likevel vært større enn i søkningen. Resultatet er at man i noen utdanninger må grave dypere i søkerbunkene for å fylle opp plassene. Mat-Nat er illustrerende i så måte ved at antall kvalifiserte primærsøkere til hver studieplass har sunket fra 1,8 til 1,3 i løpet av få år.

Universitetet står fritt til både å øke studenttallet, dersom det er grunnlag for det, og til å omdisponere studieplasser internt, bare de unngår øremerkede eller studieplasser styrt av kandidatmåltall. Universitetsledelsen er ikke fornøyd med dette handlingsrommet. Man er kritisk til beregningsgrunnlaget for og praktiseringen av kandidatmåltall-styringen. Man ønsker seg også primært tilførsel av midler til frie studieplasser, fordi de øremerkede som kommer fra staten ofte ikke passer inn i deres egne satsinger og deres egen kompetanse. De nasjonale satsinger blir det man må prioritere, mens de satsingene universitetet selv ønsker ofte må settes til side, eller på vent. Andre ganger klarer man å forene statens satsinger med egne, som i IKT. Man ønsker seg imidlertid mindre detaljerte mål i tildelingsbrevet.

Fakultetene har en relativt sterk posisjon innad ved Universitetet i Bergen, og universitetet har en lang tradisjon for å respektere fakultetenes styring over egne studieplasser, selv om studieporteføljen skal godkjennes i universitetsstyret. Universitetsledelsen har fram til nå ikke ønsket å utfordre prinsippet om ikke å flytte studieplasser mellom fakultetene, selv om de oppfatter at dette stimulerer til en silotenkning. Et viktig virkemiddel for å øke handlingsrommet for å gjennomføre universitets strategier, er i stedet å øke andelen av universitetets totale midler

som ikke går til fakultetene, men i stedet til såkalt tematiske satsinger på tvers av fakultetene.

Fakultetene må tilpasse seg de tematiske satsingene om de skal ha håp om å få seg tildelt midler til nye programmer. Ved siden av dette må nye satsinger skje på basis av ledige ressurser i eksisterende program og med utsikt til å få resultatfinansiering etter hvert. Basisfinansiering får man bare om de ledige ressursene blir permanente eller om man er av de få heldige som får tilført nye studieplasser. Disse kan imidlertid ikke benyttes på studieplasser man allerede har etablert, bare på studieplasser som blir etablert etter tildelingen. Samtidig som fakultetene hegger om sine ressurser og kan mislike styring etter studiepoengproduksjon og at en økt andel av finansieringen beholdes sentralt, styrer de i økende grad selv med de samme virkemidler. Fakultetenes forhold til sine institutter er organisert ulikt. På både HF og MatNat har man rasjonalisert instituttstrukturen. Store institutter gir større fleksibilitet med hensyn til å endre kursstruktur og flytte ressurser enn det små institutter gjør. Det er ikke enkelt å opprette nye studietilbud, men langt vanskeligere å legge ned eksisterende programmer når søkningen går ned. Det at fagområder forsvare egnede ressurser og studieplasser begrunnes med at man har ansvar for å drive forskning på, vedlikeholde og utvikle fagområdene, og at fagpersonalet i mange tilfeller ikke kan anvendes på andre programmer. Dessuten er det som regel vanskelig å spå i hvilken grad en nedgang i søkningen er permanent.

På MatNat har politikken til nå vært å satse på tematiske og mer tverrfaglige programmer, samt at flere tilbud gir flere studenter. Instituttene opplever det likevel som tungt å få med seg andre institutter på tverrfaglige satsinger. HF har i stor grad avvirket de tverrfaglige tilbudene, fordi de opplever at incentivsystemet gjør disse tungvinte å håndtere. Mens søkningen til MatNat i stor grad påvirkes av konjunktursvingninger i de bransjene de retter seg mot, har HF en tett arbeidslivstilknytning hovedsakelig for det integrerte lektorprogrammet. Tidligere har oppfatningen vært at søkningen til HF-fagene har beveget seg i en motfase i forhold til konjunktursvingningene i privat sektor. Nå er ikke dette mønstret lengre like tydelig. Det er således vanskelig å spå om søkningen.

UIB sine prioriterte, tematiske satsinger i samarbeid med arbeidslivet er i utgangspunktet knyttet særlig til forskningssamarbeid, i stor grad gjennom samlokalisering med klyngemiljøer. Disse åpner imidlertid også for praksis i utdanningene. Etter hvert håper universitetet at arbeidslivet gjennom disse også skal trekkes nærmere inn i utformingen av studieprogram. I noen grad har dette allerede skjedd gjennom etableringen av sivilingeniørstudier på MatNat. Samarbeidet gjennom Kompetanseforum Hordaland har foreløpig ikke materialisert seg i form av påvirkning på dimensjoneringsprosessen.

Det er i stedet fortsatt søkningen som er universitetets viktigste parameter for utviklingen i arbeidslivets behov. Da fallet i oljebransjen kom i 2014, falt også

søkningen til oljerelaterte studier dramatisk. Men når oljesektoren nå igjen etter-spør arbeidskraft, har dette foreløpig ikke ført til en tilsvarende økning i søkningen.

3 Nord universitet

3.1 Innledning

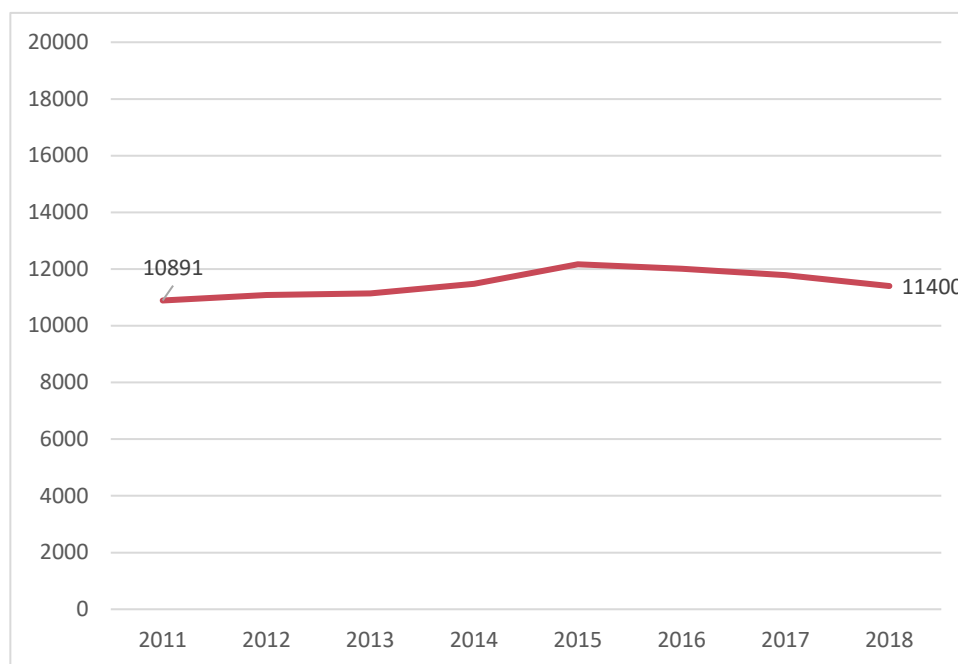
Nord universitet ble etablert i 2016 som en sammenslåing av Universitetet i Nordland, Høgskolen i Nesna, og Høgskolen i Nord-Trøndelag. Universitetet har ni studiesteder, fire i Trøndelag: Stjørdal, Levanger, Steinkjer og Namsos, og fem i Nordland: Sandnessjøen, Nesna, Mo i Rana, Bodø og Vesterålen. Formelt er det en fusjon mellom likeverdige parter, men Universitetet i Nordland og campusen i Bodø har en dominerende posisjon, både når det gjelder studenttall, men også fordi både universitetsledelsen og alle fakultetsledelsene ligger her. Nord universitet har ansatt ledelse på alle nivåer. Fakultetene har ikke egne styrever.

Den faglige virksomheten er inndelt i fem fakulteter; Fakultet for biovitenskap og akvakultur, Fakultet for samfunnsvitenskap, Handelshøgskolen, Fakultet for sykepleie og helsevitenskap og Fakultet for lærerutdanning og kunst- og kulturfag. Universitetets tre særskilte satsingsområder, til dels på tvers av fakultetene, er Blå og grønn vekst, Velferd, helse og oppvekst, og Innovasjon og entreprenørskap. Det er et mål for universitetet å øke andelen studieprogrammer med relevans til disse, og alle nye studieprogrammer må kunne defineres innenfor satsingsområdene.

Profesjonsutdanningene rettet mot offentlig sektor innenfor velferd, helse og oppvekst har en dominerende posisjon ved Nord universitet med over halvparten av studentene. I forhold til næringslivet i Nordland og nordre delen av Trøndelag har universitetet en vesentlig skjevhet i at det mangler en ingeniør eller teknisk utdanning. Dette skyldes blant annet at ingeniørutdanningen i Nordland lå under Høgskolen i Narvik, som i strukturreformen valgte å slå seg sammen med Universitetet i Tromsø. Verken Høgskolen i Nesna, eller fusjonspartneren fra Trøndelag, Høgskolen i Nord-Trøndelag hadde ingeniørutdanning. Handelshøgskolen Nord opparbeidet seg tidlig en posisjon som leverandør av siviløkonomer gjennom at de lenge var en av tre høyere utdanningsinstitusjoner som hadde denne utdanningen. I dag er denne fordelingen borte, men fakultetet har utnyttet sin posisjon til å bli størst på MBA-utdanning.

3.1.1 Vekst, dernest svak nedgang i studenttall

Universitetet har rundt 11 400 studenter. Fusjonspartnerne hadde samlet sett en vekst i forkant av fusjonen, noe som ser ut til å være et fellestrekk for mange av de fusjonerte institusjonene i høyere utdanning. Etter fusjonen ser vi imidlertid en svak nedgang, noe som både kan henge sammen med konsolidering og rasjonalisering av studietilbud, men også svak søkning på noen fagområder.



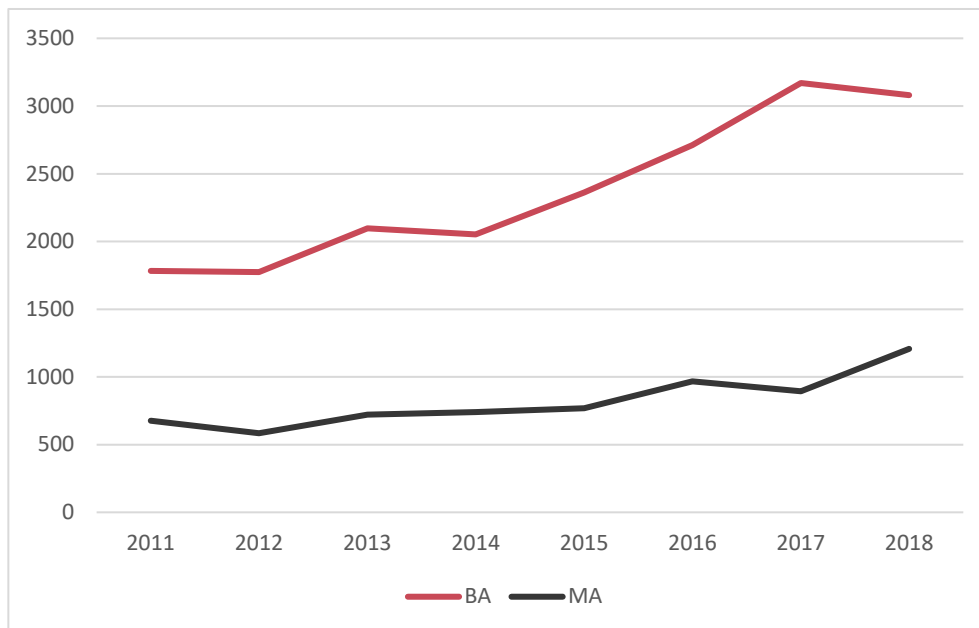
Figur 3.1. Utviklingen i antall studenter ved Nord universitet 2011-2018. Tallene for 2011-2015 er basert på tall fra både Universitetet i Nordland, Høgskolen i Nesna og Høgskolen i Nord-Trøndelag

Kilde: DBH

Ut fra universitetets egne beregninger vil dagens studenttall i løpet av de nærmeste 2-3 årene føre til en nedgang i antall uteksaminerte studenter på rundt 10 prosent. Man sikter mot at både studiepoengproduksjonen og kandidattallet deretter skal øke og etter hvert stabilisere seg på et nivå om lag 10 prosent høyere enn i dag¹¹. Utgangspunktet er imidlertid ikke det beste. Med unntak av to av dagens ni studiesteder, nemlig Levanger og Stjørdal, blir de øvrige beskrevet med at de enten har utfordringer som svak søkning, er lite attraktive for sterke søkere, eller sliter med å tiltrekke seg attraktive fagpersoner¹².

¹¹ Langsiktige økonomiske forutsetninger. Styredokumenter 30.april 2019.

¹² Fremtidig studiestedsstruktur - kriterier og forutsetning for løsning. Styredokumenter 30. april 2019.

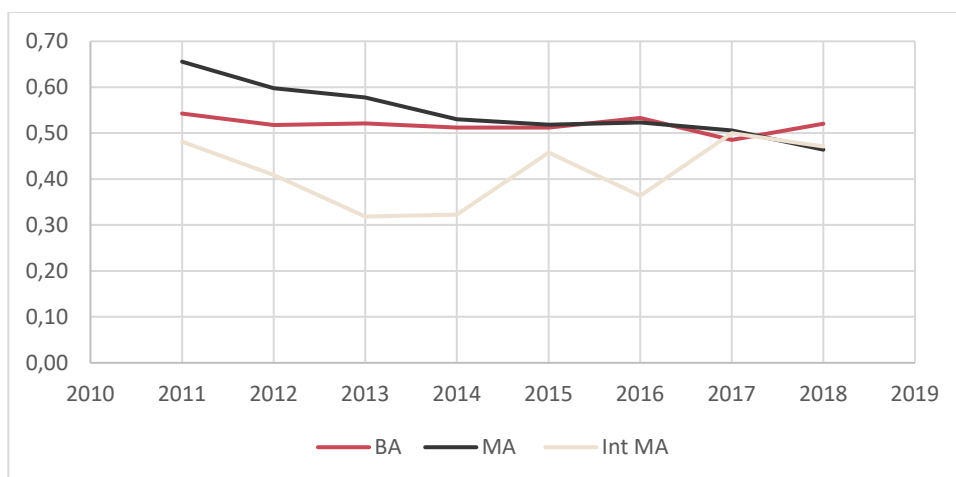


Figur 3.2: Antall kvalifiserte primærøkere til Nord universitet 2011-2018, på master- og bachelorkurs. Tallene for 2011-2015 er basert på tall fra både Universitetet i Nordland, Høgskolen i Nesna og Høgskolen i Nord-Trøndelag.

Kilde: DBH

Institusjonene som i dag utgjør Nord universitet har fra 2011 til 2018 til sammen opplevd en stor økning i antall søkere, hvorav de fleste har kommet på bachelor-nivå. De fleste av disse representeres av sykepleierutdanningen (se også figur 3.5). Utviklingen er ellers ujevn, både mellom fag og mellom studiesteder. Nord universitet må gi tilbud til omtrent dobbelt så mange studenter som man beregner skal møte opp. Ettersom søkningen, til tross for økning, fortsatt er relativt sett ikke alt for god, betyr det å gi tilbud til mange flere enn de kvalifiserte primærøkerne. Forholdet mellom søkere og plasser har imidlertid forbedret seg noe de siste årene, samtidig som man ikke skal legge for stor vekt på denne indikatoren, fordi den er manipulerbar. Antall utlyste plasser behøver ikke sammenfalle med hvor mange planlegger å ta inn.

Det er en fallende andel av de som får tilbud som møter opp på studiet, noe som kan knyttes til synkende attraktivitet. Tendensen er imidlertid den samme ved studier med hard konkurranse, og også ved for eksempel ved Universitetet i Bergen, men der fra et mye høyere utgangspunkt (se også figur 2.3). Fenomenet kan tolkes som at det å få et tilbud om studieplass generelt sett ikke har den samme betydning som tidligere, og at mange søkere har alternative planer.



Figur 3.3: Andel av de som har fått tilbud som har møtt opp til studiet. Tallene for 2011-2015 er basert på tall fra både Universitetet i Nordland, Høgskolen i Nesna og Høgskolen i Nord-Trøndelag.

Kilde: DBH

For søkergrunnet, er det et problem for universitetet at et mindretall av elevene i videregående utdanning i regionene universitetet rekrutterer fra, i år bare rundt 42 prosent, velger studiespesialisering. I tillegg er ungdomskullene i regionen på vei ned, noe som også vil kunne påvirke søkningen til Nord universitet negativt i årene som kommer. Universitetets ønsker om å øke den nasjonale og også den internasjonale rekrutteringen kan forstås i sammenheng med dette¹³. Når det gjelder profesjonsfagene ønsker ikke universitet bare å være en regional leverandør av arbeidskraft, men også en nasjonal. De siste årene har imidlertid antall internasjonale studenter gått ned¹⁴.

3.1.2 Et hardt presset universitet

Universitetet har fire doktorgrader, noe som er minstekravet for å være akkreditert som universitet: i akvatisk biovitenskap, i bedriftsøkonomi, i sosiologi og i studier av profesjonspraksis. Det sistnevnte doktorgradsprogramets akkreditering revideres for tiden av NOKUT, noe som representerer NOKUTs strengeste form for tilsyn. Det kan i verste fall resultere i at Nord universitet mister universitetsakkrediteringen. Utfordringene på akkurat dette området er imidlertid ikke helt nye, i noen grad er de arvet fra Universitetet i Nordland. Før fusjonen påpekte en sakkyndig komite nedsatt av NOKUT med at utfordringene universitetet hadde med kvaliteten ville øke med fusjonen med Nesna og Nord-Trøndelag i Nord universitet. Universitetet lå særlig lavt på områder som vitenskapelig produksjon, andel førstestillingskompetanse og andel professorer, og forskerutdanning.

¹³ Se strategi Nord universitet 2016-2020

¹⁴ Kilde: DBH

Produksjonen av studiepoeng pr. faglige årsverk har de senere år gått markert ned, noe universitetet selv oppsummerer skyldes en økning i faglige ansatte og mer bruk av tid på forskning, begge deler nødvendige tiltak for å tilfredsstillere de faglige krav som stilles til et universitet.

Universitetet har opplevd en svakt økende studiepoengproduksjon pr. student og en økt gjennomføring på bachelornivå, samtidig som det har vært en klar nedgang i gjennomføringen på masternivå. Her ligger man også under det nasjonale gjennomsnittet.

Under trykket av en vanskelig økonomisk situasjon, samt kravene om styrking av kompetanse og forskning, har styret vedtatt å konsentrere de faglige ressursene, og legge ned to studiesteder, Nesna og Sandnessjøen. Opprinnelig gikk universitetsledelsen inn for å beholde bare to fullverdige campus, Bodø og Levanger, mens de øvrige studiestedene skulle ha spesielle tilbud eller distribuerte utdanninger. I det endelige styrevedtaket betoner man i stedet at det skal være studiesteder i alle universitetets regioner. Bodø, og også Levanger får imidlertid fortsatt en særstilling. Den generelle begrunnelsen for omstruktureringene og nedleggelsene er at man vil spare penger på infrastruktur for å kunne styrke faglig robusthet og forskning¹⁵.

Tiltakene for å styrke forskningssiden, en større andel med førstekompetanse og professorkompetanse, og forskningstid for å legge grunnlag for økt vitenskapelig publisering, har kostet og koster penger, men også sviktende søkning til en del utdanninger rammer økonomien. Størst problemer har Fakultet for lærerutdanning, som skal etablere mastergrad i lærerutdanningen, noe som krever investeringer i kompetanseheving, samtidig som de opplever søkersvikt på grunnskolelærerutdanningen. Styret har nå gitt sin støtte til tiltak som omfattende kutt i generelle ordninger for forskningstid, i møte- og reisetid. I tillegg vil man legge ned studieprogrammer med få søkere.

På samme tid som Nord universitet presses av kompetansekrav, dårlig økonomi og svak søkning, er universitetet svært viktig som høyere utdanningsinstitusjon for Nordland og nordre del av Trøndelag, og for disse regionenes befolkning og arbeids- og næringsliv. Universitetet konfronteres med et stort forventningspress fra mange aktører i sine lokale omgivelser for å tilfredsstillere det disse ser som det viktigste, nemlig at universitetet tilbyr studier til befolkningen i området og kompetent arbeidskraft for å dekke de lokale behov i samfunn og næringsliv.

3.1.3 Økonomi viktigere i dimensjoneringen

Den økonomiske situasjonen dominerer også i universitetsledelsens vurderinger av hvordan de skal dimensjonere studietilbudet. Politikken er nå at man bare skal

¹⁵ Styrevedtak Nord universitet 26. juni 2019.

tilby studier som tiltrekker seg nok kvalifiserte studenter, og som kan oppnå en tilstrekkelig god gjennomføring. Man mener økonomien gir ikke rom for noe annet. Dimensjoneringen har imidlertid ikke fulgt denne stramme linjen hele veien. Et eksempel, basert på større grad av strategiske overveielser, er representert ved studiene innen havbruksdrift og ledelse, hvor man over en periode tillot seg å fortsette satsingen og oppbyggingen av et fagmiljø til tross for vedvarende lav søkning. Dette kan det se ut til at man har fått igjen for, ettersom søkertallene nå har vist god økning flere år på rad. Lærerutdanningen har til nå representert et annet unntak. Her har man til nå opprettholdt tilbudene til tross for at man ikke klarer å fylle studieplassene blant annet på grunnskolelærerutdanningene.

Kriteriet om at hvert enkelt program må vise at det er økonomisk bærekraftig for å kunne fortsette, praktiseres særlig strengt overfor nye program. Det er i år bare etablert to slike. Det ene er ett masterprogram i utnyttelse og produksjon av marine bioressurser i samarbeid med andre nordiske universiteter, hvor relativt beskjedne fem plasser tilfaller Nord universitet. Det andre er et masterprogram i journalistikk og kommunikasjonsarbeid som overtar for masterstudiet i journalistikk. Det skal ikke ha opptak i 2019. De to fakultetene som har fått godkjent nye programmer av styret har måttet vise hvordan disse er økonomisk bærekraftige uten tilførsel av midler fra universitetet sentralt. I tillegg skal de ligge innenfor strategien, det skal være tilstrekkelig etterspørsel både blant søkere og i arbeidslivet og de skal være tilstrekkelig faglige ressurser. Ingen av de nye programmene krever store investeringer i faglig kompetanse, fordi man kan trekke mye på de ressursene man har.

Anbefalingen fra NOKUT og oppdragsbrevet fra KD om å konsolidere/rasjonalisere studieporteføljen følges opp av universitetsledelsen. Tre bachelorprogrammer og et masterprogram er besluttet nedlagt. Universitetsledelsen hadde i tillegg foreslått å legge ned en MBA og to årsstudier i økonomi, samt to bachelorutdanninger på deltid i sykepleie, i Bodø og Mo i Rana. Styret vedtok imidlertid å gjøre et litt mindre definitivt vedtak ved å gå inn for null-opptak i år. Samtidig varsles det en videre opprydding i studieporteføljen ved fakultet for lærerutdanning i tiden framover.

3.1.4 Statlig styring

At profesjonsutdanningene rettet mot offentlig sektor utgjør en så stor del av utdanningene og studentmassen ved universitetet, innebærer samtidig at en vesentlig del av dimensjoneringen i prinsippet skal styres av kandidatmåltallene fra Kunnskapsdepartementet. Det betyr at det fastsettes et statlig minimumsmål for antall kandidater både i lærer- og helseutdanningene. Hvor mye dette betyr i

praksis for dimensjoneringen, særlig sett i forhold til søkningen, er det likevel ikke et enkelt svar på.

Nord universitet gjør som de fleste høyere utdanningsinstitusjonene ved at de ikke bare tar inn det antall studenter de har plasser til, men legger til en overbooking basert på et beregnet frafall både ved studiestart og i første del av studiet. På den måten sikter man som et minimum mot å nå kandidatmåltallet. Ofte tas det inn 50 prosent flere studenter enn det er plasser. Hvor mye man kan overbooke er imidlertid også avhengig av antall kvalifiserte søkere innenfor de ulike fagområdene. I tillegg spiller gjennomføringen inn. Det fører til at universitetet i noen av profesjonsutdanningene overoppfyller måltallene om antall kandidater ut, noe som skyldes god søkning, kombinert med et lavere frafall enn overbookingen la til grunn. Dette er man godt fornøyd med, ikke minst fordi det gir økt resultatbasert finansiering. I andre utdanninger når man ikke kandidatmålet, fordi søkningen, inntaket/overbookingen, eller gjennomføringen er for lav. Grunnskolelærerutdanningene er et eksempel på at man ikke klarer å nå kandidatmåltallene. Her er antall kvalifiserte primærsøkere i utgangspunktet er lavere enn antall utlyste studieplasser. Mange plasser står tomme, særlig i Bodø.

Universitetet har selv beregnet at de har rundt 15 prosent flere studenter enn det som er finansiert over basisbevilgningen. De har fått seg tildelt 105 studieplasser fra KD i løpet av de siste fire årene¹⁶. Man hadde håpet på flere, særlig innenfor sykepleie. Her har søkningen vært god fram til i år, da den falt betydelig.

Bortsett fra at man er forpliktet til å søke å opprettholde volumet på profesjonsutdanningene, står universitetet relativt fritt til å dimensjonere som de vil innenfor sine økonomiske rammer. Handlingsrommet og autonomien til universitetet, også i dimensjonerings spørsmål, ser imidlertid ut til å være presset i dagens situasjon. De har hatt to NOKUT-tilsyn hengende over seg, hvorav ett svært alvorlig. Styret er tettere på driften av universitetet enn normalt, og protokollene viser at styret det siste året i betydelig grad har gått inn for andre vedtak enn det universitetsledelsens på forhånd hadde innstilt på. Det gjelder også i dimensjonerings spørsmål. På toppen av dette har statsråden på vegne av departement og regjering engasjert seg langt mer enn normalt i forhold til Nord universitets videre kurs.

På samme måte som Nord universitet forsøker å rasjonalisere studieporteføljen, legger de vekt på at den statlige normen om minimum 20 studenter på et studium skal følges. Det betyr at det ikke skal tilbys studier der det er mindre enn 20 studenter, eller 20 ferdige kandidater, uten at det foreligger særlige strategiske grunner.

¹⁶ Forsknings- og høyere utdanningsminister Iselin Nybø, innlegg i Rana Blad 19. mai 2019.

3.1.5 Interne prosesser

Styret behandler opptaksrammene to ganger, først i juni og deretter i oktober. Eventuelle nye studieplasser fra staten fordeles senere. Etter at søknadstallene er kjent i april reviderer man opptaksrammene i forhold til den faktiske søkningen.

Nord universitet har en intern finansieringsmodell som ikke helt følger prinsippene for den statlige. Blant annet gir den fakultetene større uttelling for forskning. I tillegg har det vært nødvendig å gi Fakultet for lærerutdanning ekstra ressurser på grunn av den vanskelige økonomiske situasjonen de har kommet i. For øvrig har hvert fakultet sitt budsjett og sine studieplasser, og det overføres ikke plasser eller penger på tvers av fakultetene. Styret vedtar alle utdanningstilbud over 30 studiepoeng, etter innstilling fra universitetsledelsen. I denne sitter også dekanene. Nord universitet har ansatt ledelse på alle nivåer. Fakultetene har ikke egne styrever, og har trolig ikke en like sterk posisjon innad som de gamle universitetene har, selv om bildet nok er mer nyansert. Det er etablert rådgivende utdanningsutvalg både på sentralt nivå og på fakultetsnivå. Disse kommer med forslag når det gjelder studieporteføljen.

Alle fakultetene er ledet fra hovedcampusen i Bodø, men er ellers spredd på minst to studiesteder. For universitetsledelsen, og også fakultetsledelsene er økonomi helt sentralt når studietilbudet og studiestedsstrukturen søkes rasjonalisert. Men også kvalitet er et av argumentene, og man mener konsentrasjon av faglige ressurser på færre geografiske steder og programmer er det som fremmer nødvendig faglig robusthet.

Den mest synlige, interne debatten på universitetet finner sted mellom representanter for de mange studiestedene og universitetsledelsen. Den gjelder i særlig grad studiestedsstrukturen. Her har det vært en intern prosjektgruppe ledet av rektor, som også har støttet seg på innleide konsulenter.

Fagmiljøene, fagforeningene og i noen tilfeller også personalt ved de ulike studiestedene argumenterer både internt og i media for sine studiesteder, deres faglige styrke, verdien av å være nær praksisstedene for profesjonsutdanningene, og også studiestedenes rolle i å rekruttere fra og forsyne lokalsamfunnene med utdannet arbeidskraft. Om studiestedene kan ha en svakere posisjon innad enn for eksempel fakultetene ved de gamle universitetene har, så har de til en sterk politisk støtte i sine lokalsamfunn når det gjelder å overleve som studiesteder og beholde sine studieplasser.

3.1.6 Arbeidslivets behov

Alle nye utdanningsprogrammer ved Nord universitet må begrunnes i arbeidslivets behov. Det nye, tematiske marine programmet begrunnes generelt i at dette skal utdanne «fremtidens fagfolk». For det nye og bredere medieprogrammet som

erstatte profesjonsutdanningen i journalistikk, vises det til påtrykk fra Kommunikasjonsforeningen.

Universitetets tiltak for å øke arbeidslivsrelevansen og ta mer hensyn til arbeidslivets behov når det gjelder studieprogrammer og dimensjonering, preges av profesjonsfagernes sterke stilling. Det ble relativt sent opprettet et eget Råd for samarbeid med arbeidslivet i Nordland. Til nå har rådets møter vært preget av saker med tilknytning til studiestedsdebatten, og først og fremst utdanningstilbudene i sykepleie, men også lærerutdanningene. Universitetets mangel på utdanningstilbud rettet mot en sentral del av det private næringsliv, nemlig industrien, gjør at saker som gjelder privat næringsliv til nå har hatt lite oppmerksomhet i RSA.

Bekymringen for hva en rasjonalisert studiestruktur vil bety lokalt i ulike deler av Nordland og Trøndelag formidles både gjennom RSA Nordland og RSA Trøndelag, gjennom regionrådene, KS sine regionale foreninger, samt andre samarbeidsutvalg med eksterne. RSA i både Trøndelag og Nordland er også kritisk til en utvikling i retning av søkere fra andre steder av landet, som ikke kommer inn på sykepleierutdanning i sine hjemfylker, fortrenger søkere fra Nord universitets regioner, som erfaringsmessig utgjør den viktigste lokale arbeidskraften. Disse utfordringene antas å øke når sykepleierutdanningen innfører karakterkrav for opp-taket 2019/2020.

3.1.7 Etter- og videreutdanning

Universitetet er svært godt fornøyd med finansieringsmodellen for etter- og videreutdanningstiltakene for lærere. Som ett av tiltakene for å kompensere økonomiske problemer og nedgang i søkere til lærerutdanningene, vil universitetet forsterke innsatsen rettet særlig mot etter- og videreutdanning av lærere.

Handelshøgskolen har flere erfaringsbaserte mastere som kan kategoriseres som etter- og videreutdanning, fordi de retter seg mot folk i jobb som har en annen utdanning i bunnen. I regi av Handelshøgskolen tilbys det også en høyskolekandidatutdanning som trafikklærer, hvor studentene bygge på et tredje år til bachelor, dersom arbeidsgiver finansierer dette. Både videreutdanninger og mastergrader i sykepleie og andre helsefag er også viktige etter- og videreutdanninger ved Nord universitet. Her betaler helseforetakene studentene lønn det første året, som er knyttet opp mot helseforetakets behov.

Utover dette mener universitetet at dagens incentiv-politikk overfor høyere utdanning ikke stimulerer til etter- og videreutdanning, og at dette er en viktig forklaring på at man på mange måter står på stedet hvil. Man mener det er behov for å få på plass en måte å organisere etter- og videreutdanning på, samt bærekraftige

modeller for hvordan finansieringen skal deles mellom staten, arbeidsgiverne og studentene.

3.2 Handelshøgskolen Nord

Handelshøgskolen i Bodø ble etablert som vitenskapelig høyskole i 1985. Bodø ble valgt som studiested i konkurranse med Tromsø. I mange år var handelshøgskolen alene på siviløkonom-feltet sammen med Norges Handelshøyskole (NHH) og BI, og de har ifølge egne tall utdannet bortimot 4000 siviløkonomer og satt et solid fotavtrykk i næringslivet, særlig i Nord-Norge. Handelshøgskolen ble etter hvert en del av Universitetet i Nordland, og deretter et fakultet ved Nord universitet fra 2016.

Fakultetet, Handelshøgskolen, Nord universitet (HHN), har i dag rundt 2500 studenter. Bodø er hovedcampus, men man har i tillegg studiesteder i Mo, Steinkjer, Stjørdal og Vesterålen. Det faglige miljøet er organisert i faggruppene Innovasjon og entreprenørskap, Marked, organisasjon og ledelse, Økonomisk analyse og regnskap, og Trafikk.

Søkningen på bachelornivå og studentveksten har de senere årene flatet ut og gått noe ned. Tettheten av siviløkonomer i landsdelen er stor, noe som både kan tenkes å bidra til å mette etterspørsel som å skape ny. Det at det nå utdannes siviløkonomer en rekke steder rundt omkring i landet er likevel trolig den viktigste forklaring på at søkertrykket til HHN har avtatt merkbart. Selv om de utdanner langt færre siviløkonomer enn i sine velmaktsdager, har HHN samtidig vært kreative i å etablere nye typer studier som de tror markedet, både av studenter og virksomheter, vil etterspørre. Ikke minst har de satset hardt på Master of Business Administration (MBA), hvor de nå er størst i Norge med rundt 700 studenter. Dette er en erfaringsbasert master rettet mot ansatte i offentlig og privat sektor. Bare et mindretall av studentene er økonomer. Kursene er samlingsbaserte og holdes i Bodø og i Stjørdal. MBA-studiet er et studium som ikke primært utdanner for landsdelen, men som har et nasjonalt marked. Ikke minst anser HHN studiestedet Stjørdal som strategisk viktig fordi det er enkelt å fly inn studenter hit fra hele landet. Her har man i tillegg trafikklærerutdanningen, som også retter seg mot et nasjonalt marked.

Handelshøgskolen har også en erfaringsbasert master i beredskap og kriseledelse. Av ordinære masterprogrammer, tilbyr de en master i regnskap og revisjon.

3.2.1 Rasjonalisering av studiestrukturen

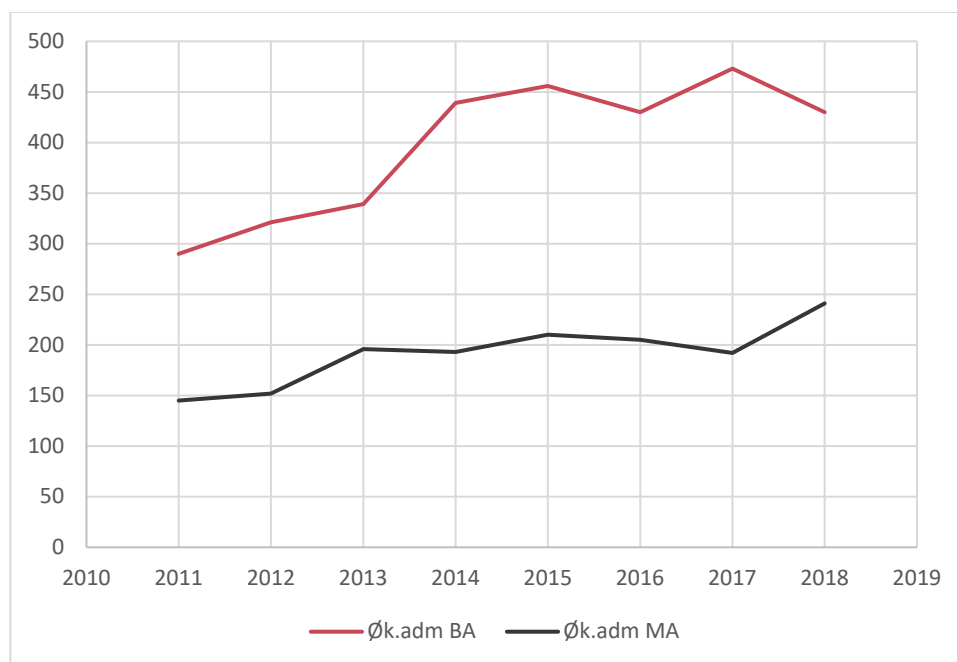
Handelshøgskolen har vært en etablert enhet lenge, og var tidlig ute i å tenke rasjonalisering av studiestrukturen, og er slik sett kanskje bedre forberedt enn noen

av de øvrige fakultetene på det store trykket som har kommet på strukturrasjonalisering etter fusjonen. Fakultetet har kjørt en ganske tøff nedleggingspolitikk, men unngått oppsigelser. Deres politikk er i dag å tenke stordrift, litt «back to basics» gjennom fjerning av «bindestreks-bachelorprogram» som de økonomisk-administrative utdanninger har vært kjent for. Vurderingen er at disse har ført til en «selvkannibalisering» som man vil til livs. I stedet vil man satse på færre og mer generelle programmer, som også skal være identiske på tvers av studiested. Man vurderer fortløpende om søkningen og gjennomføringen er god nok, særlig på de mindre studiestedene, og er i ferd med å fase ut tilbudene i Vesterålen, og også noen i Mo, uten at dette ser ut til å ha skapt den samme støyen som tilsvarende prosesser i sykepleiestudiet. Utenom Bodø ser det ut til at det særlig er Stjørdal som, utfra en strategisk vurdering av markedspotensialet, er et studiested som vil bli satset på for Handelshøgskolens del.

Fakultetet har fire, relativt store faggrupper, med en matriseorganisasjon hvor studieprogrammene bestiller inn fagfolk fra de ulike gruppene for å bemanne deres studieprogrammer. Slik skal man ideelt sett bli mer fleksibel i å innrette studieporteføljen ut fra studentetterspørsel. Samtidig løser man opp eierskapet til studieplasser.

For å få ned frafallet, som er særlig stort i første del av studieprogrammene, bruker man årskurs i økonomi og ledelse som en lavterskelinngang for de studentene man tror trenger mere forberedelse og modning for å klare bachelorstudiet, og stiller samtidig strengere krav til å komme direkte inn. Årskursene skal ha mer preg av stordrift ved at man har satt et minsteantall på 25 studenter.

Handelshøgskolen mener de har kapasitet og ønsker gjerne å øke antall studenter i årene som kommer. Samtidig er de bekymret over nedgangen i ungdomskulene. Selv om de har mange voksne studenter, er de avhengig av en balanse mellom inntak på førstegangsvitnemål og ordinær kvote, med 50 prosent på hver.



Figur 3.4: Antall kvalifiserte søkere til Handelshøgskolen Nord 2011-2018. Tallene for 2011-2015 er basert på tall fra både Universitetet i Nordland, Høgskolen i Nesna og Høgskolen i Nord-Trøndelag.

Kilde: DBH

HHN har etablert studietilbud både i teknologiledelse, og i økonomi og digital ledelse, noe som også viser at de har konkurranseflater mot utdanningene innenfor IKT og ingeniørfag.

Fakultetet har ellers erfart at man må ha klart et nytt program før man tar ned et annet. Om de ikke gjør det, faller de mye i finansiering. Til tross for rasjonalisering av studiestrukturen bærer ikke oversikten over tilbud umiddelbart preg av et lite antall tilbud, men mange emner gjenbrukes i ulike program.

3.2.2 Arbeidsmarkedet

Fakultetet oppfatter at det er lav ledighet blant deres kandidater, noe de mener til dels skyldes at økonomiutdanningene deres ikke er regnskapsutdanninger i snever forstand, men mer «potet-utdanninger». De har også mer profesjonsrettede studier som revisjon, eiendomsmegling og trafikkklærer. MBA-utdanningene deres retter seg i stor grad mot konkret etterspørsel i form av bestillinger fra arbeidslivet.

Fakultetet praktiserer arbeidslivsinvolvering ved reakreditering av sine programmer, og har også etablert «alumni advisory boards» for å styrke kontakten mot arbeidslivet. Masteroppgaver skrives i stor grad i samarbeid med en bedrift. For øvrig har arbeidsmarkedet for økonomer få begrensninger slik fakultetet ser det, både om en vurderer det ut fra bransjer i det norske arbeidsmarkedet, og om

en ser det utover nasjonale grenser. Kandidatene finner stadig nye anvendelser. Ut fra et slikt perspektiv blir det mindre relevant å dimensjonere ut fra arbeidslivets behov. Man faller i stor grad ned på at søkningen blir det en styrer etter.

3.2.3 Interne prosesser

Fakultetet har en lang historie som en egen organisatorisk enhet, og har en solid posisjon internt ved Nord universitet. De hadde ønsket seg en tettere forbindelse mellom økonomi og studieplasser, som var lik for alle. På nasjonalt nivå gjelder dette de gamle versus de nye universitetene, og på universitetet i den interne fordelingen mellom fakultetene.

Nord universitet praktiserer i dag en budsjettering hvor fakultetene får finansiering ut fra tre komponenter, antall studenter (basis), en strategisk del (til en stor grad historisk basert) og en resultatdel. For tre av fakultetene er basisfinansieringen beregnet ut fra telling av studenter pr. 1. oktober. For de to siste fakultetene, som omfatter henholdsvis sykepleier- og lærerutdanning, er basisfinansieringen beregnet ut fra kandidatmåltallene fra staten. Om utdanningene ligger under eller over kandidatmåltallet, får dette imidlertid ingen konsekvenser for basisbevilgningen. Det bidrar til litt ulike logikker i dimensjoneringen. Handelshøgskolen er heller ikke fornøyd med fordelingen av den tredjedelen av finansieringen som defineres som strategisk del. Den gir Handelshøgskolen en svært lav andel, mens lærerutdanningen får storparten av potten.

På Handelshøgskolen er man således mest opptatt av hvor mange studenter man har pr. 1. oktober. Man setter heller litt lave måltall for kandidater i Samordna Opptak enn det antall man kanskje vil ta opp. Dermed søker man å unngå å ende opp med en lav rangering på attraktivitet, ut fra få søkere pr. plass. Høyere attraktivitet kan bidra til flere søkere, noe som gir grunnlag for et høyere opptak enn måltallet i Samordna Opptak skulle tilsi.

Innad på Handelshøgskolen som fakultet styres fordelingen av studieplasser og også opptak, sentralt og relativt hierarkisk, noe man også oppfatter som mest effektivt og økonomisk. Utdanninger og studiesteder som ikke rekrutterer godt nok, legges ned med hard hånd.

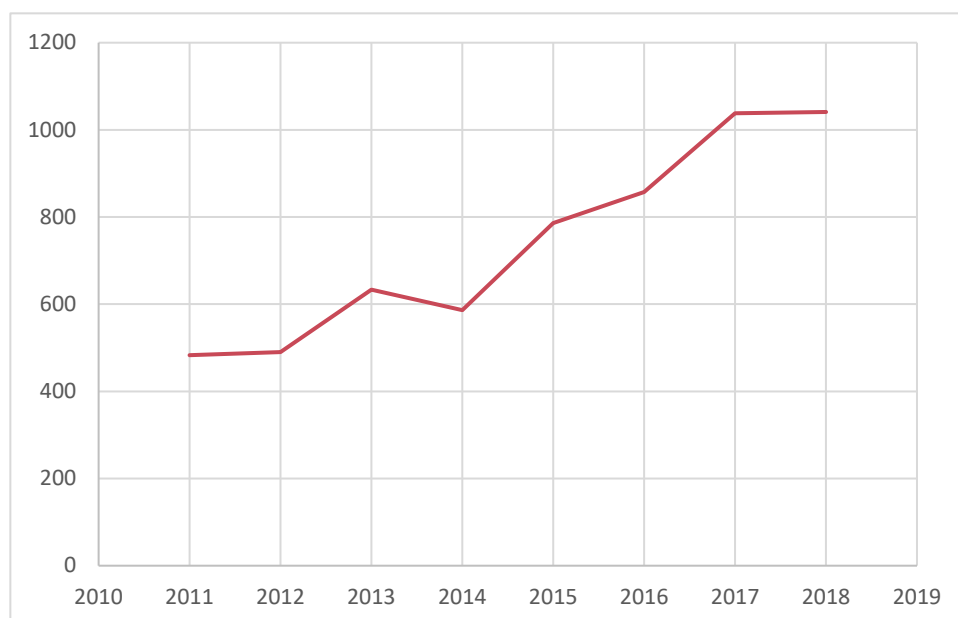
3.3 Sykepleierutdanningen

Fakultet for sykepleie og helsevitenskap er nytt, etablert etter fusjonen mellom Universitetet i Nordland, Høgskolen i Nesna og Høgskolen i Nord-Trøndelag. Det har 2400 studenter, hvorav hovedtyngden er i sykepleierutdanning, de aller fleste på bachelornivå, men de har også masterutdanninger og videreutdanninger. Sykepleie er organisert i en egen faggruppe ved fakultetet. Som fakultetsledelsen ligger

faggruppeløsningen for sykepleie også i Bodø. I tillegg har man faggrupper for farmasi, vernepleie og psykisk helse. På universitetet i Nordland var sykepleie og helsevitenskap tidligere organisert i felles fakultet med andre profesjonsfag som lærerutdanningen. Dette samarbeidet er videreført gjennom det felles doktorgradsprogram i studier av profesjonspraksis.

Fakultetet ligger desidert lavest på universitetet, både i andel med førstekompetanse, og andel med toppkompetanse. Det gjør at fakultetet har stort behov for å bruke ressurser på å styrke kompetansen, noe som i den nåværende fasen kan stå i motsetning til å bruke mye ressurser på grunnutdanningene, hvor sykepleierutdanningen er den dominerende. Samtidig vil et stort volum på bachelorutdanningen kunne bidra til å styrke fakultetets økonomi, noe som igjen kan bidra til oppbyggingen av forskning og akademisk kompetanse.

Til tross for at utdanningen ikke er av dem som scorer høyest i forhold til akademiske krav, synes sykepleierutdanningen å ha en sterk posisjon innad på universitetet. Gjennomføringen er bedre enn i mange andre utdanninger, og søkningen er foreløpig god. Dette til tross for en nedgang på nærmere 20 prosent for 2019/2020, noe de fleste forklarer med innføringen av karakterkrav i norsk og matte. Utdanningen sliter foreløpig heller ikke med de økonomiske problemene fakultet for lærerutdanning gjør. Det er derfor en utdanning både Nord universitet og fakultet for sykepleie og helsevitenskap gjerne hadde sett kunne øke antall studieplasser.



Figur 3.5: Utviklingen i søkning til sykepleierutdanning ved Nord universitet. For 2011-2015 er det summen av UIN, HIN og HINT som er oppgitt.

Kilde: DBH

3.3.1 Desentraliserte studier

Sykepleierutdanningen har pr i dag fire studiesteder som alle tar opp studenter på ordinær heltidsutdanning. Det finnes imidlertid også en tradisjon for såkalt desentraliserte studier på deltid, utdanninger som opprinnelig har blitt etablert som følge av rekrutteringsproblemer. De desentraliserte utdanningene var opprinnelig rettet mot rekruttering av voksne som ønsket å kombinere jobb med videreutdanning som sykepleiere. Det betød at pleiere var ansatt i helse- og omsorgssektoren, og i utgangspunktet var enten hjelpepleiere, helsefagarbeidere eller pleieassistenter, kunne søke og bli tatt opp på den såkalte realkompetanseklausulen. Dette ble oppfattet som en vinn-vinn for fylket og lokalsamfunnene. Voksne, i jobb og ofte med forsørgeransvar, som manglet studiekompetanse, fikk en reell mulighet for å ta høyere utdanning, og virksomhetene fikk utdannet eget personale. Man fikk dermed sykepleiere som hadde lokal tilhørighet og derfor gjerne representerte stabil arbeidskraft. Den desentraliserte utdanningen går over fire år, og hvor modellen la opp til at studentene fortsatte å jobbe i 50 prosents stilling ved siden av studiene.

De senere årene har mye endret seg. Søkningen til sykepleierutdanningene har vært sterkt økende, ikke minst ved Nord universitet, med en dobling fra 2011 til 2018, hvoretter den falt noe tilbake. Konkurransen om plasser har gitt seg noen utilsiktede utslag, nemlig at ikke bare heltidsutdanningene, men også de desentrale utdanningene i Nordland etter hvert tar inn stadig flere søkere som ikke kommer inn på ordinær sykepleierutdanning andre steder i landet. Disse konkurrerer ut de lokale søkerne på karakterpoeng. I desentral utdanning ved studiestedet Stokmarknes i Vesterålen kommer i dag bare 23 prosent av studentene fra Vesterålen og Lofoten. Mange av studentene på desentrale utdanningstilbud, særlig de som ikke er lokale, har dermed ikke primært ønsket deltidstudier, og søker seg ofte over til heltidsutdanning om sjansen byr seg.

Sett fra Universitetets side er ikke lengre de desentrale studiene i sykepleie så viktige av hensyn til å få nok søkere. Fakultetet oppfatter at det også koster dem ekstra ressurser og arbeid å organisere disse, framfor å samle all sykepleierutdanning i heltidsutdanningene i Bodø, Mo og Levanger. Dessuten har gjennomføringen i desentral utdanning, vært noe lavere enn i heltidsutdanningene, noe man mener kan skyldes en kombinasjon av de ressurser man har sett seg i stand til å bruke på de desentrale studiene og den studentgruppen man har tatt opp. Ved å legge ned desentrale utdanninger og øke studenttallet på heltidsutdanningen i Bodø, tror fakultetsledelsen at man vil få ut flere studenter i forhold til inntaket, og dermed spare penger. I tillegg mener man det er vanskelig å tilfredsstille alle kvalitetskrav til en universitetsutdanning ved å ha studiene spredd rundt på mange ulike

studiesteder. Man har etter hvert innført nullinntak på desentrale studier i Sandnessjøen, Mo, Salten og Bodø. Bare Stokmarknes i Vesterålen har dette tilbudet i 2019/2020.

Universitetet i Tromsø har til sammenligning på grunnlag av forskriften om opptak til høgre utdanning lenge hatt egne kvoter for nord-norske studenter. I sykepleie må 80 prosent av de som tas opp komme fra, eller dokumentere tilknytning til Nord-Norge¹⁷. Fra nyttår ble det også innført en generell bestemmelse om at universiteter og høyskoler kan etablere lokale kvoter ved opptak. Nord universitet har ikke tidligere hatt noen bestemmelser om lokale opptak, og har foreløpig heller ikke benyttet seg av den nye forskriften. Den vil imidlertid bli diskutert når ny studieplan trer i kraft fra 2020. Man mener imidlertid at det med de nye karakterkravene kan bli utfordrende å få tilstrekkelig med kvalifiserte søkere med lokal tilhørighet. Realkompetansebestemmelsen er i stor grad satt ut av spill.

3.3.2 Statlig styring

Kandidatmåltallet for sykepleierutdanningen, som skal være basert både på erfart utdanningskapasitet og behovstalltall fra Helsedepartementet, har ikke økt for Nord universitet siden 2015. For tiden ligger det på 352 kandidater. Som for all høyere utdanning ligger det en «black box» i bunnen av totaltallet. Men etter Kvalitetsreformen, er det endringen fra år til år, stort sett da økninger, som er det interessante. Det er dette som igjen kan bidra til å øke basisbevilgningene, dersom heving av kandidatmåltallet knyttes til midler til nye studieplasser - slik man ved fakultetet oppfatter at er det normale.

Nord universitet lyser ikke ut 352, men 431 plasser. Det er beregnet ut fra hva de mener de kan håndtere med de fagressurser de har, tilgang til praksisplasser og infrastruktur på de ulike campus. I tillegg overbooker man med 30-40 prosent i opptaket. De siste årene har sykepleierutdanningen ved Nord universitet, ifølge DBH, hatt i gjennomsnitt 460-470 studenter pr. kull. Det er således en ganske løs kopling mellom kandidatmåltallet på 352, hva universitetet tar inn av studenter og hva de får ut av kandidater. Fakultetet vil gjerne få gjennom flere kandidater enn måltallet fra staten. Dette belønnes med økt resultatfinansiering. Når de er opptatt av å få økt kandidatmåltallet, handler det egentlig om å få flere studieplasser over statsbudsjettet, som de altså oppfatter som to sider av samme sak.

Fakultetet mener imidlertid at basisbevilgningen, som for sykepleie gis etter kategori D, burde vært differensiert for å ta høyde for at det er langt mer kostbart å drive sykepleierutdanning i distriktene, ikke minst i nord, først og fremst som

¹⁷ <https://www.samordnaopptak.no/info/opptak/opptakskvoter/kvote-for-nordnorske-sokere-UIT.html>

følge av svært lang vei til praksisstedene for både studenter og lærere som skal veilede.

3.3.3 Arbeidslivets og samfunnets behov

Sykepleierutdanningene under Nord universitet vurderes i høyeste grad ut fra arbeidslivets og samfunnets behov. Utdanningene har fått stor oppmerksomhet det siste året, både internt, i universitetets eksterne samarbeidsorganer, i media, lokalpolitisk og på Stortinget. Diskusjonene om utdanningens studiestedsstruktur ser ut til å sette i sving følelser på en måte som kan minne om lokale sykehusstrider. Så er da også sykepleierutdanningen historisk tett innvevd i sykehusenes utvikling. Halvparten av sykepleierutdanningen foregår i praksis ute i helse- og omsorgssektoren, i vesentlig grad i sykehus. Selv om det er slutt på tiden da sykehusene selv sto for utdanningen av sykepleiere for å sikre sin egen rekruttering, spiller helseforetakene fortsatt en viktig rolle i utdanningen og dimensjoneringen av denne gjennom sine praksisavtaler. For sykehusene innebærer det å ha en nærliggende sykepleierutdanning dermed fortsatt svært mye for å kunne rekruttere tilstrekkelig.

Helseforetakene i universitetets nedslagsfelt, særlig de som ligger ved utsatte utdanninger, er til dels svært kritiske til signalene om nedlegging av studiesteder og desentralisert sykepleierutdanning. Deres følelse av eierskap til utdanningen bidrar til diskusjoner om det ved nedlegging av utdanningssteder kan være et alternativ å si opp praksisavtalen med Nord universitet for i stedet å innlede samarbeid med andre universitet som kan være interessert i å videreføre desentralisert utdanning i Nordland. Man mener det bør øremerkes studieplasser til studenter lokalt, og det stilles spørsmålsteget ved hva som er gjort for å bedre kvaliteten og gjennomføringen i de desentraliserte studiene.

Det er etablert flere samarbeidsorgan mellom Helse Nord og dets ulike foretak og Nord universitet. Disse behandler blant annet dimensjonering og praksis i sykepleierutdanningene. I Helse Nord er oppsummeringen at det i dag ikke er god nok sammenheng mellom tjenestenes behov og hva som utdannes ved Nord universitet. Særlig er man opptatt av utdanningene over bachelornivået. Mens helseforetakene er mest interesserte i sykepleiere med videreutdanninger innenfor akutt-, anesthesi-, barn-, intensiv-, operasjons- og kreftsykepleie (ABIOK), og mindre i sykepleiere med masterutdanninger, er universitetene mest interessert i masterutdanninger, og ønsker å fase ut spesialistutdanninger som ikke er del av et masterløp. Dette vil gi større uttelling for universitetet i form av statlig finansiering og vil også etablere et grunnlag for flere med PhD. I tillegg til at helseforetakene mener de har lite behov for sykepleiere med master, er også den lange permisjonstiden for masterstudenter en ulempe.

Også kommunene har sterke synspunkter på sykepleierutdanningens dimensjonering og beliggenhet, og deres engasjement ser ut til å ha økt etter samhandlingsreformen. En betydelig økning i antall sykepleierårsverk i de fleste kommunene de siste ti årene har ikke bidratt til at man er blitt mer tilfreds. Ordet krise brukes stadig oftere om situasjonen. Kommunene mener nedlegginger av studiesteder og desentraliserte utdanninger vil gjøre det enda vanskeligere å tiltrekke seg nyutdannede sykepleiere. Det har vist seg å være en nær sammenheng mellom hvor sykepleiere utdanner seg og hvor de søker jobb etterpå¹⁸. Ettersom strukturreformen allerede har bidratt til å løsne på relasjonene mellom universitetene og bestemte regioner og områder, skal også enkelte kommuner ha vurdert mulighetene for å få andre universiteter til å tilby desentral utdanning i Nordland. Dette er absolutt ikke utenkelig, men en viktig betingelse er at de da får med seg den kapitalen som representeres av de lokale praksisplassene i sykehus og kommuner. Feider om hvilket studiested som «eier» de lokale praksisplassene er heller ikke et nytt fenomen i Nordland¹⁹

3.3.4 Behov og behovsframskrivninger

Prosessene med å fastsette statlige kandidatmåltall oppleves ikke som særlig transparente, verken for utdanningsinstitusjonene, helseforetakene eller kommunene. Helse Nord lager egne framskrivninger for sitt eget behov for ulike grupper av helsepersonell, blant annet sykepleiere i Nordland, og det samme gjør KS for kommunene. Disse er imidlertid basert på ulik metodikk og heller ikke samordnet. Begge sektorer mener imidlertid det utdannes for få. I tillegg lager SSB framskrivninger. Mens Sykepleierforbundet i Nordland ønsker at de desentraliserte utdanningene er viktige og bør fortsette, og også at man må generelt må øke utdanningskapasiteten, er Sykepleierforbundet sentralt langt mer avmålt. Forbundsledelsen vil heller fokusere på bedre kvalitet og gjennomføring enn å øke opptaket av studenter.

Universitets- og fakultetsledelsen bruker ikke spesielle behovsframskrivninger i sin dimensjonering, men baserer seg på det man oppfatter som en konsensus om at det er et nærmest umettelig behov for sykepleiere i deres omgivelser. På fakultetet mener man den største hindringen for å øke studenttallet ligger i at det er for få praksisplasser i helseforetakene. Selv mener helseforetakene at de ikke kan øke antallet, primært på grunn av manglende kapasitet til å følge opp flere studenter,

¹⁸ Nord universitet har vist til flere undersøkelser av dette. Den siste er gjengitt i styrepapirene i forbindelse med behandlingen av studiestedsstrukturen 26. juni 2019.

¹⁹ Da Høgskolen i Nesna opprettet en desentral sykepleierutdanning i Sandnessjøen i 2000, hevdet daværende Høgskolen i Bodø at sykehuset i Sandnessjøen ikke kunne stille med praksisplasser til den lokale sykepleierutdanningen, fordi de hadde en avtale om praksisplasser med sykepleierutdanningen i Bodø som ikke kunne sies opp (Lund 2014).

og fordi dagens antall praksisplasser er det de får finansiert av staten. Kommunene får ikke betalt for å stille praksisplasser, men er svært velvillige til dette likevel. Dette skyldes ikke minst at de ser det som en mulighet til å rekruttere fremtidige sykepleiere. Samtidig er praksisordningen kostbar for universitetet. Fakultetet betaler også hvert år rundt 1,5 millioner i reise- og bostøtte til studenter som får praksis i en annen kommune enn der de bor eller studerer.

3.4 Oppsummering

Nord universitet er av de få høyere utdanningsinstitusjoner uten særlig studentvekst de siste 7-8 årene. Dette kan tilskrives svak søkning på noen områder, som for eksempel lærerutdanningen, at de ikke har kunnet øke der de har søkning, samt at universitetet er inne i en konsoliderings- og rasjonaliseringsfase etter fusjonen i 2016. Mens universitetets strategi fra 2016 la vekt på å utvikle de tematiske satsingsområdene, blant annet blå og grønn vekst og velferdsutdanninger, og også akseptere svake søkertall i en oppbyggingsfase, er dimensjoneringen av studietilbudene ved Nord universitet i dag preget av den pressede økonomiske situasjonen ved institusjonen. Denne ser ut til å være en følge av flere forhold. Til dels gjelder det svak søkning, som gjør at man ikke får fylt opp studieplassene, blant annet i lærerutdanningen, hvor innføringen av master også krever store ressurser. Til dels skyldes det det man ser som en helt nødvendig prioritering av ressurser på kompetanseheving og forskning for å møte kravene til å være et universitet. Universitetets ledelse mener at universitetet har lite å gå på og stiller internt stadig hardere krav internt til økonomisk bærekraft i alle studietilbud, både ved opprettelse av nye tilbud, som det er få av, og ved videreføring av eksisterende program.

Universitetets hovedstrategi i dimensjonering ser ut til å være å stille større krav til oppfylling, rasjonalisering og sentralisering av studiestrukturen, for på denne måten å kunne finansiere en forskning av høy kvalitet og omfang. De tror også dette kan gi flere søkere og bedre gjennomføring. Dagens desentraliserte studiestruktur ses som et hovedhinder for å nå dette målet.

I universitetets omland er det en lavere andel av ungdomskullene enn i noen andre fylker som søker studiespesialisering på videregående nivå. Nær 60 prosent velger yrkesutdanning. Sammen med en markant nedgang i ungdomskullene i nærmeste ti-år, er dette en utfordring i forhold til universitetets ønske om å gradvis øke studenttallet med rundt 10 prosent i samme periode.

Nord universitet er dominert av studier som forsyner offentlig sektor med profesjonsutøvere. Universitetet ønsker å representere, ikke bare et regionalt, men også et nasjonalt tilbud innen profesjonsutdanning, og på færre studiesteder enn tidligere. Samtidig som de skal forsyne regionen med sykepleiere og lærere, vil de også utdanne for det nasjonale arbeidsmarkedet.

Både Handelshøgskolen og sykepleierutdanningen ønsker å øke antall studenter og mener de har kapasitet til det. De opptrer ut fra litt ulike logikker i dimensjoneringen. For sykepleierutdanningen er det viktig å få et økt kandidatmåltall, og økt basisfinansiering. Verken studieplasstallet utlyst i Samordna opptak eller opptaket deres er imidlertid tett knyttet til kandidatmåltallet de har fått fra staten, men i større grad hvor mange de mener de har kapasitet til å ta inn. For Handelshøgskolen er det viktigst å få et høyt studenttall 1. oktober, og det kan gjerne ligge over antall studieplasser utlyst gjennom Samordna opptak.

For kandidatene fra økonomisk-administrativ utdanning finnes det ikke noe skarpt avgrenset og definert arbeidsmarked. I stedet beskrives de som generalister som kan brukes på mange områder. Handelshøgskolen har hatt nedgang på siviløkonomstudiet, men samtidig økning på erfaringsbasert MBA, hvor de oppfatter at det er et stort potensial i arbeidslivet. Fakultetet har en inngang til dimensjonering som kort kan beskrives som at de vil øke på studier der de ser markeds-potensial, både når det gjelder hvor de kan finne søkergrunnlag og hvor de tror kandidatene kan bli etterspurt i markedet.

Sykepleierutdanningen vil utdanne flere kandidater gjennom å sentralisere studiene. Basert på signaler både fra kommuner og helseforetak, oppfatter de at det er et nærmest umettelig behov for sykepleiere i arbeidsmarkedet. Det lokale målet er flest mulig kandidater ut, med kandidatmåltallet som et minimum. Den største hindringen anses å ligge i mangel på tilgjengelige praksisplasser.

Styringen av dimensjoneringen gjennom kandidatmåltall virker i liten grad i forhold til lærerutdanningen, fordi søkningen er for lav.

Den delen av dimensjoneringspolitikken til Nord universitet som dreier seg om sentralisering av studiesteder, møter stor lokal motstand når det gjelder utdanninger til velferdsstatsprofesjonene, mens de økonomisk administrative utdanningene har fått mindre oppmerksomhet. Både helseforetak, kommuner, regionråd og andre representanter for lokalsamfunn i Nordland og nordre del av Trøndelag, føler et eierskap til sine velferdsutdanninger. Tradisjonelt har de spilt på lag med høyskolene. Der det nå er foreslått nedleggelse, frykter de at de både vil miste utdanningsmuligheter lokalt, at de vil tape lokale arbeidsplasser som universitetenes tilstedeværelse representerer, eventuelt også lokalsykehus. RSA i både Trøndelag og Nordland er kritisk til en utvikling i retning av at søkere fra andre steder av landet fortrenger søkere fra Nord universitets regioner, som erfaringsmessig utgjør den viktigste lokale arbeidskraften. Både studieplasser og tilhørende praksisplasser er knappe goder for utdanningene, og de studiestedene som blir beholdt vil overta kvotene til de som blir nedlagt. Slik sett illustreres studieplassenes likhet med fiskekvoter. De som har utsikter til å overta studieplasser er langt mer positive til rasjonaliseringene.

4 Universitetet i Sørøst-Norge

4.1 Innledning

Universitetet i Sørøst-Norge (USN) er Norges nyeste universitet, Regjeringen vedtok i mai 2018 at Høgskolen i Sørøst-Norge skulle bli universitet. USN er resultatet av flere fusjoner i universitets- og høgskolesektoren: I 2014 fusjonerte høgskolene i Vestfold og Buskerud, og i 2017 ble Høgskolen i Sørøst-Norge dannet gjennom fusjon med Høgskolen i Telemark. Med andre ord består USN av tre tidligere høgskoler, som alle hadde store profesjonsutdanninger, som sykepleie, ingeniør, lærer, samt økonomi og administrasjon. Disse utdanningene gjenspeiles i dagens fire fakulteter: Fakultet for humaniora, idretts- og utdanningsvitenskap, Fakultet for helse- og sosialvitenskap, Fakultet for teknologi, naturvitenskap og maritime fag og Handelshøgskolen. Fakultetene er ledet av en dekan og er sammensatt av institutter som er ledet av instituttleder. USN har ansatt ledelse på alle nivåer, og fakulteter og institutter har ikke egne styrer. Ledergruppa ved USN består av rektor, prorektor, fire dekaner, to viserektorer, stabs- og kommunikasjonssjef, økonomidirektør, direktør for infrastruktur og personal- og organisasjonsdirektør. Ledergruppen er geografisk spredt på flere studiesteder.

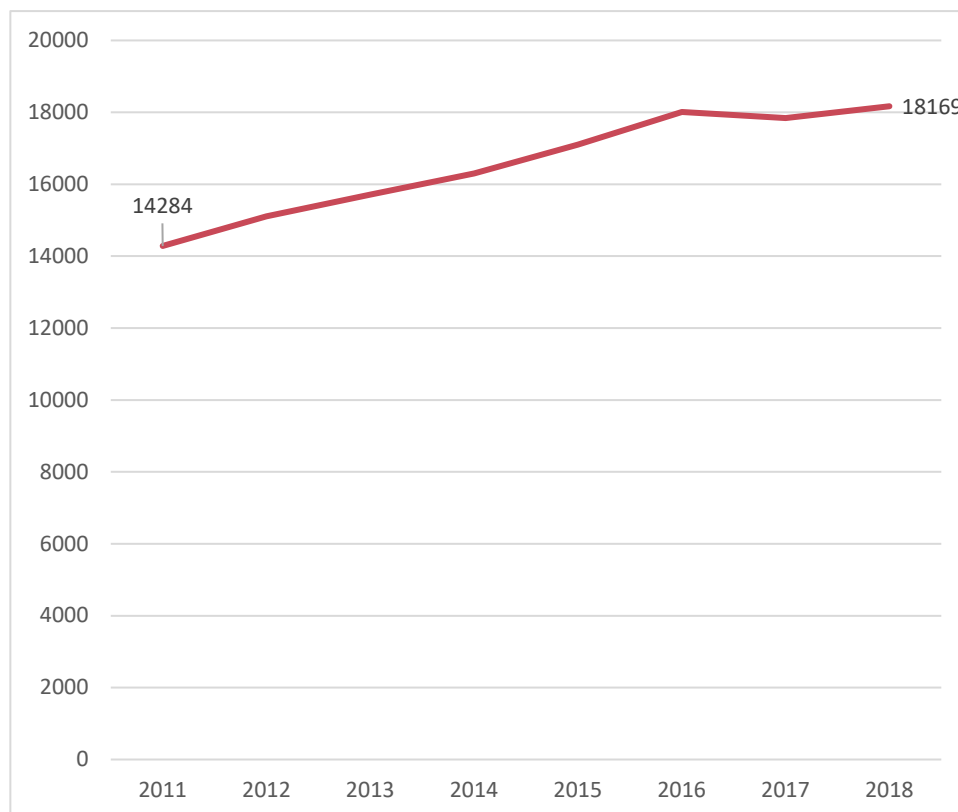
Universitetet har i dag 8 studiesteder eller campus. Ifølge USNs egne tall har Bø 2810 studenter, Drammen 2815, Kongsberg 325, Notodden 1855, Porsgrunn 2810, Rauland 115, Ringerike 1400 og Vestfold 5100.

Både de fire fakultetene og instituttene går på tvers av studiestedene. USNs fusjonsplattform er basert på den geografiske dimensjonen ved universitetet og styret har vedtatt at alle de store profesjonsutdanningene skal tilbys i alle de tre fylkene.

4.1.1 Økende studenttall

Før fusjonene var Høgskolen i Telemark den største av de tre høgskolene med vel 6 500 studenter, mens Høgskolen i Vestfold og Høgskolen i Buskerud begge hadde rundt 4 500 studenter. Ved innføringen av Kvalitetsreformen, i 2003, hadde Høgskolen i Vestfold et studenttall rundt 4000, mens Høgskolen i Telemark hadde

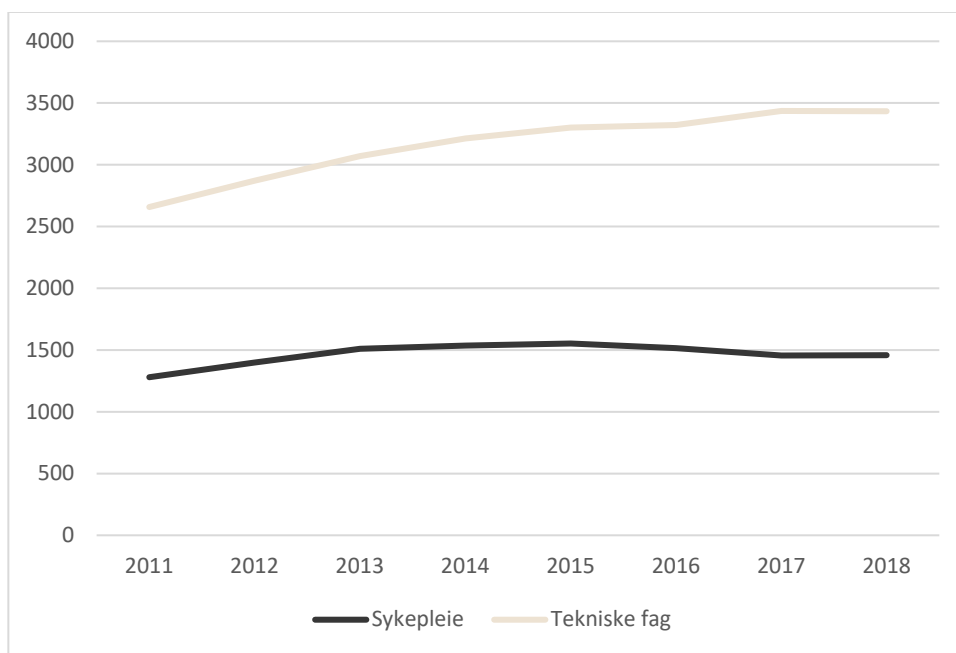
omtrent 5500 studenter og Høgskolen i Buskerud hadde 2700 studenter. Med andre ord har alle lærestedene opplevd en økning i studenttallet over tid, men økningen har vært kraftigst ved den daværende Høgskolen i Buskerud. USN var i 2018 en institusjon med over 18 000 studenter og ca. 1 600 ansatte, og er dermed i dag i antall studenter omtrent like stort som Universitet i Bergen. Figur 4.1 viser utviklingen i antall studenter fra 2011 til 2018 for de tre tidligere høgskolene som i dag utgjør USN.



Figur 4. 1: USN: antall studenter totalt

Kilde: DBH

I casestudier av USN har vi fokusert på sykepleie og tekniske fag. Det samlede studenttallet for de institusjonene som i dag utgjør USN viser at de tekniske fagene økte relativt mye fram til 2014, men har deretter økt bare svakt. Antallet studenter i sykepleie er relativt stabilt i perioden fra 2011 til i dag, kun med en svak vekst i studenttallet fram til 2015 (figur 4.2). Det er for øvrig de økonomisk-administrative fagene som ha stått for den sterkeste veksten.

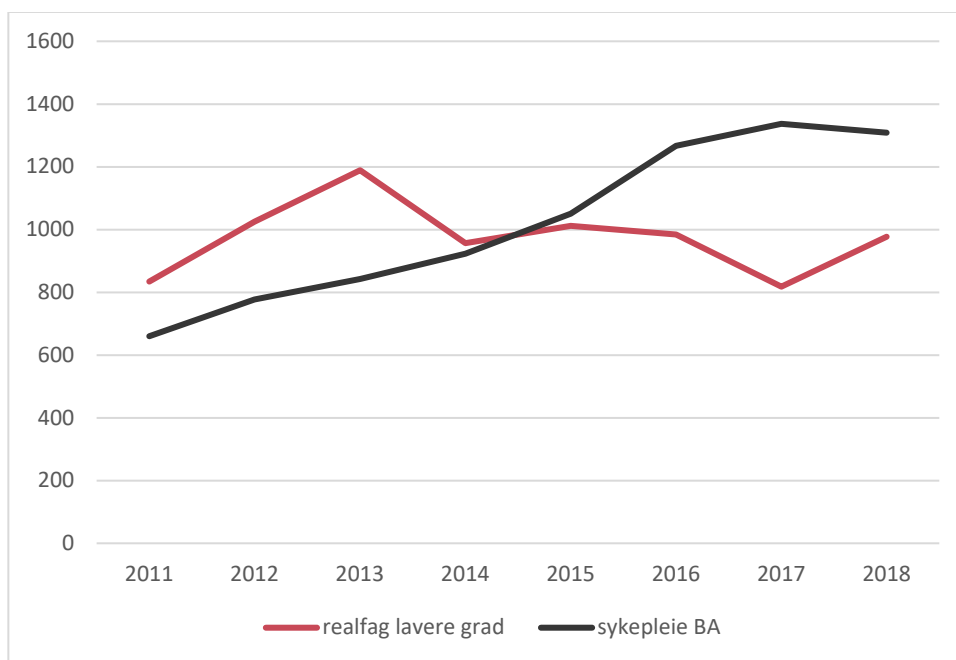


Figur 4.2: USN: Studenter etter fagområde. 2011 – 2018

Kilde: DBH

Det samlede tallet på kvalifiserte primærstøkere til bachelorutdanningene ved USN og de opprinnelige tre høyskolen økte fra vel 3500 i 2011 til vel 4600 i 2013, og har deretter vokst til vel 5000 i 2018. Veksten har vært enda sterkere for mastergradene, fra vel 1100 til over 2500 i samme periode.

Figur 4.3 viser at søkningen til de naturvitenskapelige fagene (inkludert ingeniør) hadde en topp i 2013, og har deretter gått ned, men med en økning igjen i 2018. Nedgangen etter 2013 kan antas å ha sammenheng med oljekrisen. Antall primærstøkere til sykepleierutdanningen ble fordoblet fra 2011 til 2018, men veksten har flatet ut etter 2016. Siden studenttallene har vært temmelig stabile, betyr det sannsynligvis at opptakspoengene som kreves for å komme inn på sykepleie har økt over tid. Det er interessant at sammenhengen mellom søkertall og studenttall viser ulike mønstre for ingeniør- og sykepleierstudiene. Tallet på studenter i ingeniørutdanningene har økt jevnt, til tross for at søkningen har gått ned, mens studenttallet i sykepleierutdanningen har vært stabilt til tross for at tallet på primærstøkere er nesten fordoblet.



Figur 4.3: USN: primærøkere til bachelorutdanning, naturvitenskapelige fag og sykepleierutdanning.

Kilde: DBH

Det er et mål for USN å øke rekrutteringen, og økt studietilbøyelighet i de tre fylkene ses som en nødvendig forutsetning. Samtidig er det stadig flere som vil studere. I den sammenhengen er Y-veien for ingeniører et viktig satsningsområde, både som en rekrutteringsvei og fordi det representerer en særegen og attraktiv kompetanse gjennom sin kombinasjon av teoretisk utdanning fra høyere utdanning og praktisk bakgrunn og erfaring fra fagutdanningen. Det utredes å utvikle en Y-vei også fra fagskole til ingeniør. I de maritime studiene ser man for seg 2 år på fagskole og deretter 2 år fram til en bachelorutdanning. (Etablering av Y-vei andre steder enn i Porsgrunn ble omtalt i intervjuene ved ingeniørutdanningen).

USN ser det ikke som et mål å få flere studenter i og for seg, det er viktigere å rekruttere studenter som klarer å gjennomføre studiene. En refleksjon fra ledelsen er at ved å ta inn færre studenter, men med sterkere faglige forutsetninger, kan det tenkes at man klarer å få ut minst like mange ferdige kandidater og som produserer like mange studiepoeng som i dag. Men samtidig er det lønnsomt å ha mange studenter. Det ser dermed ut som om det er viss økonomisk risiko forbundet med å redusere opptaket av studenter.

Den geografiske spredningen av studiestedene er viktig for å tiltrekke seg søkere. Søkningen til studiene følger i stor grad geografiske mønstre fordi studentene gjerne søker seg til tilbud nær der de bor. Det betyr at dersom man skulle ta bort et tilbud et sted, vil ikke de som søkte seg dit nødvendigvis søke seg til andre studiesteder ved USN, men til andre læresteder eller ikke søke høyere utdanning i det hele tatt. Dette gjelder ikke minst fordi mange søkere er relativt voksne og

dermed mer stedbundne enn unge søkere er. Dessuten krever praksis i studiene forankring i det lokale, og man må utnytte alle de praksisplassene som er tilgjengelige. Spesielt gjelder det for sykepleierutdanningen. Det er videre en forutsetning at studentene skal kunne fullføre sine studier ved det campus der de er tatt opp, men ikke nødvendigvis med full frihet til å velge faglig fordypning.

4.1.2 Statlig styring

Bevilgningene fra KD setter de økonomiske rammene for studenttallet, og pengene oversettes til studieplasser. Etter Kvalitetsreformen har Kunnskapsdepartementet sluttet å spesifisere antall studieplasser, men basisfinansieringen er likevel beregnet ut fra et gitt studenttall. Basisfinansieringen er basert på et historisk nivå fra tida etter Kvalitetsreformen, dvs. i Statsbudsjettet for 2003. Som en ny institusjon har man videreført det tidligere nivået fra ulike enhetene inn i den fusjonerte institusjonen og brukt dette som et «golv» for kapasiteten. USN regner med at basisfinansieringen finansierer om lag 10 500 studieplasser og ca. 15 000 studenter. Avviket mellom studieplasser og studenter skyldes sannsynligvis at mange studenter deltid. USN har i dag vel 18 000 studenter. Antall basisfinansierte studieplasser har økt siden 2003, men mye av veksten har likevel vært finansiert av de resultatbaserte midlene.

Universitetet mener at de står temmelig fritt i disponeringen av de midlene de får, men det er likevel en del føringer fra departementet. I helsefag, inkludert spesialistutdanninger, og lærerutdanningene har departementet fastsatt kandidatmåltall, som er et minimumsmål på hvor mange kandidater som skal utdannes. Hvis ikke institusjonene når disse måltallene, kan KD flytte plasser til andre universiteter, men så langt har ikke dette skjedd i praksis. Men kandidatmåltall og i hvilken grad de oppfylles gjøres til gjenstand for drøftinger i etatsstyremøtene. I tillegg tildeler departementet ekstra øremerkede midler til strategiske studieplasser etter budsjettinnspill fra institusjonene. Tildelingen av disse ekstra plassene følger kategoriene i finansieringsmodellen. I det siste er det særlig studieplasser i IKT som er tildelt sektoren. Tildeling av ekstra plasser foretas av Stortinget i forbindelse med revidert statsbudsjett.

Også gjennom utviklingsavtalene som KD har med lærestedet legges det føringer. Hensikten med disse utviklingsavtalene er at institusjonene skal få en tydeligere profil. I den grad lærestedet har fått tildelt øremerkede studieplasser følges også dette opp i samtaler med KD. Videre erfarer også USN at den nye universitetsstatusen også medfører nye føringer, ved at KD nå i større grad følger opp om det produseres flere mastergrader og doktorgrader. I den grad USN ønsker å opprette flere studieplasser på mastergradsnivå, så må midler til dette overføres fra bachelorutdanninger innenfor basisfinansieringen. Videre er også føringer fra

NOKUT viktige, blant annet at de gjennom tilsyn setter krav til de ansattes kompetanse, studiekvalitet og læringsmiljø. USN opplever at NOKUT legger til grunn en streng fortolkning av FoU-basert utdanning ved at alle lærerne skal være aktive forskere og kunne dokumentere publikasjoner innenfor de emnene de underviser i.

4.1.3 Forholdet til fakultetene

Fakultetene har betydelige frihetsgrader i anvendelsen av de tildelte ressursene. USN anvender en modell for studieporteføljestyling (SEFØ), som blant annet vurderer strategi og bærekraft i studieporteføljen. Denne modellen ser på et studiums strategiske betydning i forhold til arbeidslivets og samfunnets behov, etterspørsel, faglig bærekraft og økonomisk bærekraft. Denne vurderingsmodellen legges til grunn for utvikling, videreføring og nedlegging av studier. Den økonomiske bærekraften i de enkelte studiene beregnes og følges opp både internt av fakultetet og av universitetsledelsen. I økonomisk bærekraft kobles kostnadene opp mot aktivitet og de midlene man har til rådighet fra både basis- og resultatfinansiering. Men det er vanskelig å beregne økonomisk bærekraft, blant annet fordi kostnads-komponentene er forskjellige. Økonomiforvaltningen ved USN er sentralt organisert, og den bistår fakultetene med å beregne kostnadene. Universitetet er en sammensatt organisasjon med mange ulike oppgaver, og det er vanskelig å holde full oversikt og styre virksomheten ut fra økonomiske størrelser. Universitetsledelsen har dialoger med fakultetene, og fakultetene ser på hele sin studieportefølge og foretar også egne beregninger av kostnadsfaktorer. Det ligger med andre ord sterke økonomiske føringer på dimensjoneringen, men ledelsen er tilbakeholdne med å gripe inn overfor fakultetene, og i dag flyttes ikke ressurser mellom fakultetene.

Studieprogramporteføljen har en klar historisk komponent, og selv om mange studieprogrammer dekker flere campus er det fortsatt en bevissthet ved studiestedene om hvor mange det er på hver campus. Campusdimensjonen er derfor viktig, men universitetsstyret forholder seg mest til de campusovergrepene faktorene.

Universitetets strategi er å styrke kvalitet i et desentralisert system. Det innebærer også at eventuelle vedtak om å flytte studieplasser mellom studiestedene er en styresak. Det ligger også geografiske bindinger ved at det eksisterende personalet har vært ansatt ved et bestemt studiested og vanskelig kan flyttes. Denne bindingen vil særlig være viktig de fem første årene etter fusjonen. Når man ansetter nye, blant annet etter naturlig avgang, vil de nyansatte i utgangspunktet ikke være like bundet til et bestemt studiested, og universitetet antar at dette over tid vil gi noe mer fleksibilitet i fordelingen av ansatte etter studiested. De ulike studiestedene ser ut til å ha noe ulike utfordringer, Notodden har f.eks. større utfordringer

med å rekruttere studenter og ansatte enn de øvrige studiestedene. Universitetet kan likevel ikke uten videre flytte lærerutdanningen fra Notodden til f.eks. Porsgrunn eller Bø på grunn av sitt ansvar for regionene og fordi det ville skape mye politisk uro. Hvis man har vansker med å ha nok førstestillingskompetente i en utdanning ved en campus, kan dette løses dels ved å bruke lærere som er tilknyttet et annet campus eller ved å tilby deler av undervisningen på nett.

4.1.4 Studieprogramstrukturen

Mens de «gamle» universitetene legger mest vekt på disiplinlagene og dybdelæring, vektlegger USN bredde og tverrfaglighet slik det er typisk i de mer yrkesrettede studiene.

USNs styre forventer at antall studieprogrammer skal reduseres, de mener at det i dag er for mange små studier. Det er videre en styreforventning at flere studenter skal fortsette med masterstudier, og like programmer skal slås sammen eller samordnes på tvers av studiestedene, forsøke å unngå dublering av studier. De legger vekt på følgende kriterier for studietilbud:

- Strategisk betydning av studieprogrammene
- Etterspørsel etter studiene
- Fagmiljøenes kompetanse og størrelse
- Økonomisk bærekraft

Studieprogrammer som ikke tilfredsstill mål for disse kriteriene må, slik universitetsledelsen ser det, revideres eller legges ned.

Innenfor rammene gitt av universitetsledelse og styre er det fakultetet som har ansvar for å utvikle studieporteføljen, men før det kan opprettes nye studietilbud må styret godkjenne at det iverksettes en utredning.

USN har gjennom de senere årene utviklet hele fagpyramiden fra bachelor, via master til PhD. De vil helst unngå fagtilbud på bachelornivå som ikke har en påbyggingsmulighet til master, men noen få slike finnes. En utfordring er at USN har mange små tilbud, ikke minst på mastergradsnivå. Dette er neppe tilsiktet, men mer et resultat av en ukoordinert utvikling.

Fra lokalt arbeidsliv har det via RSA kommet spørsmål om at de teknologiske studiene i større grad burde modulariseres, og å tilby enkeltstående moduler for å skape mer fleksibilitet og valgfrihet. Dette ville i så fall bryte med studieprogramstrukturen slik den ble utviklet etter Kvalitetsreformen.

Universitetets ansvar over for regionen er et viktig utgangspunkt for fagtilbudene (og forskningen?). Kontakten med arbeidslivet generelt og med det lokale arbeidslivet spesielt er særlig framtreddende i ingeniørutdanningene. Det er et nært samarbeid med industrien om prosjekt- og hovedoppgaver.

Det utvikles også tilsvarende mastere i revisjon og i optometri. Noe av det regionale ansvaret utøves i tilbud om etter- og videreutdanning. Det er generelt krevende å utvikle og få finansiert etter- og videreutdanning, men det gis i dag mye ressurser til videreutdanning av lærere. Det utvikles også etterutdanning for den lokale industrien, f.eks. overfor industriparken på Herøya. Man bruker ikke basisfinansierte studieplasser inn mot tilbud der det finnes et betalingsvillig marked.

4.2 Fakultet for teknologi, naturvitenskap og maritime fag

Fakultetet består av seks institutter:

- Institutt for elektro, IT og kybernetikk
- Institutt for maritime operasjoner
- Institutt for mikrosystemer
- Institutt for natur, helse og miljø
- Institutt for prosess-, energi- og miljøteknologi
- Institutt realfag og industrisystemer

Fakultetet er representert på fire forskjellige campuser i Bø, Kongsberg, Porsgrunn og Vestfold, men ingeniørutdanningene er kun på de tre siste. Heller ikke de maritime utdanningene i Vestfold er ingeniørutdanninger. I alt har fakultetet ca. 2 600 studenter og antall årsverk er på ca. 250. Fakultetet tilbyr 25 forskjellige bachelorutdanninger og 16 mastergrader, noen av disse er på deltid eller er samlingsbasert. I tillegg tilbyr fakultetet fire forskjellige doktorgradsutdanninger: Anvendte mikro- og nanosystemer, nautiske operasjoner, prosess-, energi- og automatiseringsteknikk og økologi).

Både universitetsledelsen og fakultetet stilte for øvrig spørsmål om studieprogrammene i ingeniørutdanningen trenger en fornyelse for å være mer tilpasset dagens krav. Den treårige ingeniørutdanningen er styrt gjennom en egen forskrift (rammeplan). De klassiske fagfeltene er elektro, maskin, bygg, kjemi og data.

Fakultetet opplever ingeniørutdanningen som underfinansiert. Kvalitetsreformen innebar for dem mye nytt: et nytt gradssystem, nye finansieringsmodell med en resultatkomponent, og en UH-lov som forskriver FoU-basert utdanning. De opplevde også at Strukturreformen hadde medført en endring fra utdanning som et distriktpolitisk virkemiddel til å dreie seg om «forskning av internasjonal kvalitet. De nye lovfestede kravene til kvalitet i utdanning og forskning har også preget utviklingen slik fakultetet ser det.

For ingeniørutdanningen betyr dette samarbeid og arbeidsdeling eller konsentrasjon av studier, at fagmiljøene må styrke forskningen, at søkningen til studieprogrammene må styrkes, at antallet ferdige kandidater må økes, og at flere studenter må gjennomføre på normert tid.

De tekniske utdanningene befinner seg i en sektor med stadig sterkere nasjonal og internasjonal konkurranse. Det er også skjerpet konkurranse om søkerne, og søkningen til ingeniørstudiene sank etter oljekrisen i 2013. Det er relativt få studenter som oppfyller kravene om R1, R2 og FY1 fra videregående.

Ingeniørutdanningene ved USN står overfor klare utfordringer, og det er flere mulige løsninger: Legge ned noe, å samle all ingeniørutdanning ett sted, eller opprettholde tilbud i alle fylker.? Universitetet har foreløpig valgt den siste løsningen, og fakultetet satser på samordning og re-design. Et internt endringsprosjekt er iverksatt «En ingeniørutdanning for framtida», som omfatter sammenslåing av like programmer, økt faglig samarbeid, fokus på kvalitet og satsning på lokale studieretninger innrettet mot lokale behov. Målet er et studietilbud med et felles opplegg, men med ulike profiler. Man må hele tida vurdere hvilke endringer som er mulig innenfor rammeplanen. Målet er å redusere dagens 13 studieprogrammer til 6, og bygge inn en del felles elementer på tvers av studieretningene.

Studieporteføljen i ingeniørutdanningene ved USN er et resultat av fusjonen mellom HBV og HiT i 2017. Dagens studieportefølje har utviklet seg som et kompromiss mellom summen av de tre tidligere institusjonene og ambisjonene om å bygge en ny studieprogramstruktur.

Det er både likheter og forskjeller mellom de tre studiestedene. Alle studiestedene har f.eks. tilbud innenfor elektro og maskin, mens det bare er Kongsberg og Vestfold som har data, og Porsgrunn er alene om å tilby bygg og kjemi. I tillegg har Vestfold de maritime utdanningene som ikke er klassifisert som ingeniørutdanning. Alle disse utdanningene har en lang historie, og med faglige profiler som reflekterer særtrekk ved det lokale næringslivet. I revideringsprosessen ved fakultetet tok man hensyn til de tre ingeniørutdanningene, samt de maritime, og basert på disse tre gamle ingeniørhøgskolene skulle det utvikle en ny sterk institusjon, ikke tre ulike ingeniørhøgskoler med nye navn. Ifølge fakultetet er det et problem at mye av merkevarene til de gamle ingeniørutdanningene ble svekket som følge av fusjonen.

Fra fakultetet teknologi, naturvitenskap og maritime fag ble det påpekt at det er lite flyt av studenter mellom de ulike campusene, studentene er nokså bofaste og med i stor grad et lokalt søkermønster. Dersom man legger ned et tilbud et sted, ville kanskje søkerne søke andre institusjoner eller la være å ta høyere utdanning. Dessuten bidrar de desentraliserte studiene til å tiltrekke seg voksne søkere som vanskelig kan flytte hjemmefra for å ta utdanning. Et viktig bakteppe for det revideringsarbeidet som pågår er at oljekrisen førte til en betydelig svikt i søkningen etter 2013, dette rammet også Y-veien i Porsgrunn. Mange av ingeniørkandidatene innen prosess- og maskinfag ble rekruttert til oljerelatert virksomhet. Søkersvikten førte til uro for at det kunne bli vanskelig å opprettholde alle studiestedene. Det er ellers stor spredning i studentenes forkunnskaper. Det har ellers vært

vanlig at søkningen til ingeniørutdanninger svinger i femårs sykluser, og det er ikke mulig å endre bemanningen tilsvarende.

Målet med ingeniørutdanningen er å tilby arbeidslivet solid og oppdatert kompetanse. Samtidig er det viktig å beholde den langsiktige fagkompetansen gjennom basisfagene som blant annet matematikk og fysikk, noe som setter grenser for hvor raskt utdanningene kan omstille seg.

Selv om man har gode relasjoner til folk i arbeidslivet rundt de tre studiestedene, er kontakten likevel utfordrende siden folk fra arbeidslivet ofte ikke har tid til å møtes. Nåværende RSA for USN oppleves litt fjernt, det er primært forankret i styre og ledelse. Man har ellers bransjeråd, industriråd og programutvalg med deltagelse fra arbeidsliv. Særlig bransjeråd oppleves som vellykket. Industrimastere og ønsker om å få studenter ut i praksis er andre måter å styrke arbeidslivsrelevansen på. Det viktigste båndet mellom ingeniørutdanningen og næringslivet er den tette kontakten med de lokale.

Fakultetet påpekte at om man ikke får oppfylt studieplasser, så har det ikke noen umiddelbare konsekvenser for det programmet eller instituttet, det er nødvendig å ha en femårig eller lengre horisont. Hvis det er svak søkning til et studium, så skal det mye til før det gripes inn, og som regel vil det evt. føre til at det blir mere tid til forskning for det pågjeldende personale. Av erfaring vet man at nedganger svært sjelden vedvarer og da må kompetansen beholdes til søker tallene tar seg opp igjen. Staben kan heller ikke uten videre omdisponeres mellom studier. I ingeniørenes arbeidsmarked har det alltid vært disse svingningene, det har alltid gått opp og ned.

Etter og videreutdanning er utfordrende. En del etterutdanning tilbys av leverandører fordi det er knyttet opp til nye teknologiske løsninger og produkter.

4.2.1 Institutt for prosess, energi og miljø

Instituttet har tre bachelorgrader med i alt 5 – 600 studenter, to mastergrader med 150 studenter samt en doktorgrad i Prosess-, energi og automatiseringsteknikk. Instituttet ble særlig rammet av søkersvikt etter 2013-14 etter oljekrisen, og søkningen har foreløpig ikke tatt seg opp igjen. Dette fagområdet og maskinfaget har normalt utdannet mange kandidater som har gått til oljerelatert virksomhet. Også fra instituttets ble det pekt på at det blant dagens unge ikke er tilstrekkelig mange som velger fordypning i realfag, og det er mange studietilbud som konkurrerer om disse. Ingeniørfagene ved USN har dermed et behov for å profilere seg overfor søkere.

Nedgangen i oljerelaterte næringer rammer også forskningen, det blir færre oppdrag. Derimot er det lett å få jobb for kandidatene i byggfag, og her er også

søkningen god. Instituttet oppfyller kravene fra NOKUT og internt om minst 20 studenter per studieprogram.

Representanter for næringslivet peker på at aldersstrukturen i bedriftene i Grenlandsregionen tilsier at man står overfor en stor pensjoneringsbølge om fem år. Det er derfor mye kompetanse må erstattes relativt raskt, noe som trolig vil øke behovet for ingeniører.

Det er vanskelig å gjøre store og raske endringer i staben, også pga. forskningsvirksomhetene, men som det ble omtalt av dekan: i perioder med færre studenter blir det noe mer rom for FoU.

I et bestemt studieprogram med nedgang i søkningen ble det foretatt en endring i programmets profil, men der den faglige basis i programmet ble beholdt. Dette ga uttelling i flere søkere. Men det er tidkrevende å endre studieprogrammer, det krever omfattende prosesser, og utløser stort engasjement blant de ansatte. Det satses på nye pedagogiske metoder, blant annet for å forberede studenter på å kunne løse tverrfaglige oppgaver i team.

Instituttet tilbyr en del nettbaserte tilbud, men disse har stort frafall.

4.2.2 Institutt for maritime operasjoner

All maritim utdanning ved USN er samlet i dette instituttet som tilbyr utdanning innen skipsfart og logistikk, nautikk, marinteknisk drift, maritim ledelse og nautiske operasjoner (ph.d.). Disse studiene er ikke definert som ingeniørutdanning, og har ikke rammeplaner, men faglige rammer fra Sjøfartsdirektoratet. Det finnes også en gjenopprettet maritim, fylkeskommunal fagskole som er lokalisert ved USN. Dette skaper et større fagmiljø, og tilbudet anses ikke å være i konkurranse med USNs bachelortilbud. Den maritime utdanningen i Vestfold har mer enn 150 års tradisjoner.

Studieplassene følger instituttet. Antall studieplasser er basert på historiske parametere, og en del av plassene er dekket av basisfinansieringen. Disse fordeles mellom avdelinger.

De maritime utdanningene har relativt god søkning, og er i vekst, men har ikke fått flere studieplasser. Det er fordelt midler til noen nye masterstudier, blant annet industrimastere både i ingeniørfag og maritime fag, her er det gitt noen øremerkede midler fra KD.

De maritime utdanningene er utstyrskrevene, og USN ønsker derfor at studiene skal bli plassert i en høyere kategori i finansieringsmodellen. KD har imidlertid gitt noen øremerkede midler til USN til drift av en simulator.

Det ble pekt på problemet med at det er betydelig frafall i studiene, særlig i første studieår. Av 50 nye studenter blir det 30- 40 ferdige kandidater (dvs.

mellom 60 og 80 prosent som fullfører). Et slikt frafall er ikke noe spesielt i disse utdanningene, men oppleves likevel som problematisk.

USN har pekt på at et studium ifølge departementets tildelingsbrev bør ha minst 20 kandidater per år. Dette er krevende så lenge ett av programmene i maskinistfaget tar opp 25-30 nye studenter og siden det er et visst frafall. Men samtidig er USN eneste sted med bachelorutdanning i maskinistfaget, de øvrige med maskinistutdanning tar fagskole. Med et opptak på 30 får alle jobb, og man kunne ha tatt opp flere. Yrket vil endre seg mye framover på grunn av ny framdriftsteknologi, elektrisk eller hydrogen, men samtidig vil mange båter bli drevet av «gammel» teknologi i enda mange år. Laboratoriekapasitet setter også grenser for opptaket.

Instituttet mener det også er behov for nye faglig ansatte, men det krevende og langvarige prosesser å rekruttere nye medarbeidere. Det er mulig at dr. grads. programmet kan bli en rekrutteringskilde framover. I tillegg til dimensjoneringen prioriterer instituttet å se på innholdet i fagene, og foreta endringer i fagene i kontakt med næringen, og i henhold til sertifiseringskravene fra Sjøfartsdirektoratet. De fleste ansatte ved instituttet har nære relasjoner til næringen, også gjennom kurs for folk som jobber på båt, og gjennom forskning. Slike kurs er ikke studiepoenggivende, men gir ekstra inntekter.

Rekrutteringen til de maritime fagene er delvis lokal, men det kommer også søkere fra hele landet. Det er også et stort innslag av utenlandske studenter, særlig på master, hvor om lag halvparten av studentene er utenlandske. Arbeidsmarkedet for de ferdige kandidatene er ikke spesielt lokalt, men både regionalt, nasjonalt og internasjonalt. Det er også andre institusjoner enn USN som tilbyr mastergrader i samme felt, som Høyskolen på Vestlandet (Stord/Haugesund), NTNU Ålesund og Universitetet i Tromsø).

Instituttet mener det er et behov for nye tilbud, men instituttets handlingsrom er ikke stort. Det interne kvalitetssystemet oppleves som byråkratisk, og det tar lang tid å etablere nye studier, blant annet fordi man må ha tillatelse til å starte utredning.

4.3 Fakultet for helse- og sosialvitenskap (HS)

Fakultetet har ca. 3700 studenter og ca. 330 ansatte i følgende institutter:

- Institutt for sykepleie- og helsevitenskap
- Institutt for helse-, sosial- og velferdsfag,
- Institutt for optometri, radiografi og lysdesign,

Undervisningen foregår i Drammen, Kongsberg, Porsgrunn og Vestfold. Det er 6 bachelorstudier, 8 mastergrader og ett doktorgradsprogram.

Fakultetet tilbyr studier innen sykepleie, vernepleie, barnevern og radiografi, og i tillegg landets eneste optikerutdanning (optometri) på Kongsberg. Sykepleierutdanningen ved USN tilbys i Porsgrunn, Vestfold og Drammen. Sykepleierutdanningen tilbys som heltid, deltid og som desentraliserte studier. Deltidsstudiene følger i hovedsak opplegget til heltidsstudiet, mens de desentraliserte studiene har som formål å rekruttere fra perifere strøk i Telemark og Buskerud og er samlingsbasert.

Styret har bestemt at USN skal være et flercampus-universitet, og det har sine fortrinn å ha 8 studiesteder. At sykepleierutdanning tilbys i tre fylker gjenspeiler ansvaret for regionen, både mht. søkningen til studiene og å skaffe sykepleiere. Derfor er det viktig at tilbudene finns nært der folk bor. Søkningen til sykepleierutdanningen er god, men det er ikke gjort noen endringer i dimensjoneringen av antall studieplasser i det siste. Studenttallet har gått litt ned de senere årene. Kapasiteten er videreført slik den var ved de tre opprinnelige høgskolene. Det tas sikte på å ta opp 180 studenter i Drammen, og 150 i Porsgrunn og i Vestfold. Dette er tallet per 1. oktober, og for å oppnå dette gis det tilbud til en del flere.

Fra 2020 gjelder en ny studieplan RETHOS, og det vil være krevende å undervise flere kull med ulikt studieopplegg parallelt. Det blir derfor i ett år ikke tatt opp studenter til deltidstudiene.

Sykepleierutdanningen ved USN mener at det er et behov for å øke kapasiteten i sykepleierutdanningen, men at dette ikke signaliseres klart nok fra helsemyndighetene til Kunnskapsdepartementet. Det framstår som noe uklart hvilke data man legger til grunn for å anslå et økende behov, det hevdes blant annet at mange sykepleiere slutter i jobben, uten av det er blitt lagt fram noen solid empiri på det. På grunn av endringer i arbeidsdelingen mellom sykehusene og den kommunale helsetjenesten, og fordi pasientene har mye kortere liggetid ved sykehusene skulle man anta et redusert behov for sykepleier ved sykehusene, men ifølge fakultetet behandles det langt flere og arbeidsoppgavene er mer krevende. Selv om det er kortere liggetid for pasienter ved sykehusene behandler de flere pasienter. Helse Sørøst signaliserer ikke noe sterkt behov for å ansette flere sykepleiere med grunnutdanning, og dermed heller ikke for å tilby en økning i antall praksisplasser. De har behov for flere med spesialistkompetanse, men i mindre grad sykepleiere med mastergrad. Også Norsk Sykepleierforbund lokalt har påpekt behovet for flere sykepleiere, men ikke NSF sentralt. Derimot synes det å være enighet om at kommunene, til tross for at antallet har økt sterkt, trenger å rekruttere flere sykepleiere på grunn av overføring av oppgaver fra spesialisthelsetjenesten til kommunene.

Fakultetet mener at de har kapasitet til å undervise flere studenter, det ble angydet 10 prosent flere. De peker da riktignok på at de da måtte ha ansatt flere i undervisningsstillinger. Antall studenter per lærer har imidlertid ikke økt, det var

høyere tidligere. USNs ledelse peker på at fakultetet også har begrenset kapasitet på grunn av førstestillingskompetente, ikke minst på grunn av flere mastergrader.

Fakultetet peker spesielt på at manglende tilgang på praksisplasser setter grenser for hvor mange studenter man kan ha. Redusert liggetid i sykehusene reduserer muligheten for flere praksisplasser gitt de reglene som gjelder for omgang og type praksis. Det kan også være krevende å rekruttere nok kvalifiserte praksisveiledere til å sikre god kvalitet i praksisperiodene. Reglementet for praksis i sykepleie er styrt av EU-direktivet som gir detaljerte retningslinjer for omfang og type praksis, regler som ifølge fakultetet ikke gjenspeiler hvordan det moderne helsevesenet arbeider. Mer praksis burde foregå i kommunehelsetjenesten og relativt mindre på tradisjonelle sengeposter i sykehus. Kommunene er ikke lovpålagt å ha stille praksisplasser til rådighet, og de mottar ikke tilskudd, men stiller likevel opp med praksisplasser fordi de er interessert i å rekruttere sykepleiere. Det ble påpekt at også sykehusene er i en presset økonomisk situasjon. De detaljerte reglene for praksis begrenser dermed ifølge fakultetet mulighetene for en nødvendig vekst i opptaket av studenter, også på mastergradsnivå. På enkelte kliniske mastergrader er det svært mange søkere, men få som får plass fordi det ikke er tilstrekkelig praksiskapasitet.

Studiekapasiteten fordeles mellom studiestedene, men studieplassene flyttes ikke. Studentene skal også normalt holde seg på ett og samme studiested.

Den kapasiteten (antall studieplasser) som fantes ved studiestedene før fusjonen er ført videre. Kandidatmåltallet er et minimum, men det tas inn flere studenter, dels fordi det lønner seg, og fordi det er en del frafall. For å nå måltallet for antall kandidater som er 350, blir det tatt opp 480, det vil si at vel 72 prosent gjennomfører.

Det er viktig å øke førstestillingskompetente i sykepleierutdanningen, ikke minst på grunn av et økende omfang av mastergrader. Det er krevende å rekruttere førstestillingskompetente med sykepleierfaglig bakgrunn. Det er behov for flere stipendiatstillinger, og det tas opp flere stipendiater, men det stilles krav om at stipendiatenes forskning bør være relevant. Over tid er det blitt færre lektorer med praktisk erfaring, men det brukes en del midlertidige til undervisning og veiledning.

Det stilles krav fra departementet om at studenter skal ha utenlandsopphold, og mange av studentene ved USN har deler av sin praksis i andre land, blant annet i afrikanske land. Sist år var det 57 studenter som søkte seg ut. Samtidig kan ikke Norge ta imot et tilsvarende antall studenter fra utlandet og tilby dem praksis slik reglene for gjensidighet i utvekslingen forutsetter.

4.4 Forholdet til arbeidsliv og region

Å kunne tilby studier i et desentralisert system er ifølge USN viktig både for å styrke søkningen og for å tilpasse studietilbudene til det lokale arbeidsmarkedet. Dette siste er spesielt viktig for ingeniørutdanningene, der alle tre studiestedene har en fagprofil tilpasset de lokale arbeidsmarkedene. Fra lokalt arbeidsliv ble det antatt at behovet for ingeniører vil øke framover, både på bachelor-, mastergrads- og doktorgradsnivå.

USN spiller en viktig rolle for næringslivet, og har nære forbindelser med lokal industri på de tre studiestedene. Universitetets ledelse berømmes for å ha prioritert å styrke relasjonene. Forskningsparken på Herøya spiller her en viktig rolle for USN Porsgrunn gjennom fagseminarer og en avtale om at USN skal leie kontorer i forskningsparken. Tilsvarende relasjoner bygges også på Kongsberg. Mange studenter på alle nivåer skriver sine oppgaver basert på lokalt næringsliv. Sett fra næringslivets side er fagmiljøene i noe varierende grad dyktige til å omstille seg etter eksterne krav, dette henger noe sammen med at eksterne relasjoner i seg selv ikke er meritterende.

USN har igangsatt en ny type mastergradsstudier, industrimastere, som har til formål å gi en ettertraktet og anvendbar utdanning i tett samarbeid med industrien. Disse studiene tilbys ved alle de tre studiestedene med ingeniørutdanning.

I industrimasterstudiene tilbringer studenten halve studietiden i bedriften med bedriftsrelaterte oppgaver, og resten av tida brukes på fagene. Studiene tilpasses arbeidssituasjonen i bedriften ved at fagene følges online. I tillegg er det korte samlinger med erfaringsutveksling fra de ulike arbeidsplassene, samt lab.-øvelser på campus. Opptakskravene er en bachelor innenfor det aktuelle fagområdet, og studenten må også bli tilbudt jobb i en av samarbeidsbedriftene. Tanken er at dette opplegget vil gi høy læringseffekt og en god overgang til arbeidslivet

Mye av kontakten med arbeidslivet ivaretas av de enkelte campus og enkelte fagmiljøer. I fusjonsprosessene satte USN opprettelse av RSA på vent, så dagens RSA er av ny dato. Man har opprettet to RSA, ett for privat og ett for offentlig sektor. Det har vært ett felles møte med privat og offentlig RSA. Ledelsen anså til tross for kort fartstid at samarbeidet i RSA er lovende. RSA-ene består av personer som kjenner USN godt, med toppledere fra bedrifter og offentlig virksomhet.

For sykepleierutdanningen er den lokale forankring først og fremst viktig ved tilbudet av praksisplasser som stiller krav til relasjonen mellom universitetet og helseforetak og kommuner. Grunnutdanningen er derimot nokså enhetlig og innrettet mot det nasjonale, ikke det regionale arbeidsmarkedet. Men også her er søkermønsteret i stor grad regionalt, slik at den desentrale modellen er viktig for å tiltrekke seg søkere.

4.5 Etter- og videreutdanning

Behovet for etter- og videreutdanning antas å være stort og økende både i de tekniske studiene og i sykepleie. Raske omstillinger i arbeidslivet krever at ingeniørene både holder sin kompetanse oppdatert og bygger videre på sin grunnutdanning. I helsesektoren er det spesielt videreutdanning av spesialsykepleiere som det er behov for, mens behovene for mastergrader ikke er like uttalt. Universitetet prioriterer på sin side, i tråd med signalene fra Kunnskapsdepartementet, å satse på å utdanne flest mulig mastergradskandidater. I prioriteringen mellom mastergrader og spesialistutdanning ser det dermed ut til at universitetet og helseforetakene drar i noe ulike retninger.

Mens videreutdanningsstudenter til spesialist innenfor sykepleie er ansatt i og mottar lønn fra helseforetakene, er det større utfordringer innenfor de tekniske fagene. Finansieringen er et problem, fordi det ikke is basisfinansiering til kurs der den kreves egenbetaling. Dessuten er det krevende å utvikle spesialiserte tilbud, og markedet for disse kursene er ofte så vidt tidsbegrenset at det er vanskelig å få igjen det som er investert.

4.6 Oppsummering

4.6.1 Å balansere mellom strategisk styring og søkeres preferanser

Universitetet i Sørøst-Norge har gjennomgått store endringer de senere årene. Først med fusjonen mellom høgskolene i Vestfold og Buskerud i 2014 og med høgskolen i Telemark i 2017, dernest med status som universitet fra 2018. Studenttallet har økt fra ca. 14000 for de tre høgskolene i 2011 til vel 18 000 i studieåret 2018-19. Søkingen har økt, spesielt til mastergradsstudiene. Mens søkingen til de tekniske utdanningene gikk ned etter 2013, har antall søkere til helsefagene økt.

Bevilgningen fra KD setter de økonomiske rammene for dimensjoneringen, og «omsettes» til studieplasser. Basisfinansieringen og antall studieplasser tar utgangspunkt i situasjonen for de tre høgskolene etter Kvalitetsreformen i 2003, og er videreført inn i den fusjonerte institusjonen.

Universitetsledelsen mener at universitetet står relativt fritt i disponeringen av de midlene de mottar, men med en del klare føringer, som fastlegging av kandidatmåltall i helsefag og lærerutdanning og tildeling av øremerkede studieplasser. Det ligger også føringer fra departementet om å øke antall mastergradsstudenter, samt at studietilsynsforskriften og NOKUTs tilsyn stiller krav til kompetanse, studiekvalitet og læringsmiljø.

Gode søkertall er viktig for universitetet, både for å fylle studieplassene, og helst også øke opptakskravene. Det desentraliserte mønsteret i studietilbudene er viktig for å rekruttere studenter, siden mange av søkerne orienterer seg lokalt. For å tiltrekke seg lokale søkere tilbyr USN flere deltidsstudier og desentraliserte, samlingsbaserte studier. Dette gjelder både i sykepleie- og de tekniske studiene. Dessuten satser USN på å utvikle og utvide tilbudet av Y-vei for ingeniørutdanning både i Kongsberg og Vestfold. USNs fusjonsplattform basert på å beholde et desentralisert med åtte studiestedene og at alle de store profesjonsutdanningene skal tilbys i alle de tre fylkene. Dette begrunnes både av hensynet til søkningen og for å dekke behovene i lokalt arbeidsliv. Lokalt rekrutterte studenter vil ofte også finne seg jobb i regionen, det gjelder for alle typer studier. Derfor er det desentraliserte mønsteret også viktig for å rekruttere utdannet arbeidskraft til regionen. I tillegg utvikles det fagprofiler innrettet mot lokalt arbeidsliv. Ingeniørutdanningen i Porsgrunn, Kongsberg og Vestfold har ulike profiler som er godt tilpasset til, og med nære relasjoner til de lokale arbeidsmarkedene. De maritime utdanningene i Vestfold er derimot mer nasjonalt og internasjonalt rettet, og i mindre grad innrettet mot det regionale arbeidsmarkedet selv om det er en utdanning med lange tradisjoner i Vestfold. Sykepleierutdanningen er på sin side relativt enhetlig og tilpasset et nasjonalt arbeidsmarked i større grad enn det regionale.

Søkertall og studenttall har hatt helt ulike utviklingsmønstre i sykepleier- og ingeniørutdanning. Søkertallene til ingeniørstudiene har sunket siden 2013, mens studenttallet har økt. For sykepleierstudiet er det motsatt: søkertallene har økt sterkt, mens studenttallet er tilnærmet stabilt.

Sammenliknet med sykepleierutdanningen lider ingeniørfagene ved USN av relativt svak søkning, selv om studenttallet har økt noe. Hvis dette også betyr at inn-takskvaliteten har gått ned, vil det kunne gå ut over gjennomføringsevnen til studentene, noe som igjen påfører universitetet økonomisk tap.

4.6.2 Opprydning i studiestrukturen

Universitetet har mange små studietilbud, særlig på mastergradsnivå, og man sikter mot å samle tilbudene i noe større programmer. Ikke minst fakultetet for teknologi, naturvitenskap og maritime fag er preget av mange studietilbud og det finnes dessuten både ordinære programmer på deltid og desentraliserte, samlingsbaserte programmer. I tillegg er det en rekke ulike opptaksveier. Styret ved USN forventer derfor at antall studieprogrammer reduseres.

Fakultetet for teknologi, naturvitenskap og maritime fag arbeider med et endringsprogram som vil omfatte sammenslåing av programmer, økt faglig samarbeid og bredere programmer med flere felles fagkomponenter i starten av studiene. I

dette endringsprogrammet må man hele tiden vurdere hva som er mulig innenfor rammeplanen.

Sykepleierutdanningen er en del av fakultetet for helse- og sosialvitenskap som også tilbyr studier innen vernepleie, barnevern, radiografi og optometri. Det siste er lokalisert på Kongsberg, og har svært få studenter, men som det eneste i sitt slag i Norge må det opprettholdes. Fakultetet har studier på fire studiesteder, og mener dette totalt sett er en styrke for rekruttering og for praksisplasser. Dette til tross for at søkningen til sykepleierstudiet i Drammen er større enn til de øvrige studiestedene.

4.6.3 Tilpasning til arbeidslivets behov

Når behovene i arbeidslivet endrer seg, enten ved behov for økt eller redusert bemanning eller med hensyn til det faglige innholdet har universitetet en utfordring med å tilpasse seg raskt. Flexibiliteten begrenses av mange forhold: søkningen, sentrale styringsmekanismer og faktorer i fagmiljøene.

Både i sykepleierutdanningen og ingeniørutdanningen ser vi klare hindringer mot å omstille seg etter krav fra arbeidslivet, men de er til dels av ulik karakter for de to utdanningene. Fra mange hold pekes det på at behovet for sykepleiere er stort og økende. Søkertallene til sykepleierutdanningen ved USN har da også økt sterkt, men opptaket av studenter har likevel ikke har økt tilsvarende. Dette blir det begrunnet ut fra to hovedfaktorer: For det første er det vanskelig å rekruttere tilstrekkelig fagkompetanse på førstestillingsnivå når det samtidig skal satses på flere mastergradsstudier. For det andre setter tilgangen på praksisplasser grenser for å øke antall studenter, dette henger ifølge helsefagfakultetet sammen med et rigid praksisreglement. Helseforetakene, derimot, mener de ikke har kapasitet og at det ikke er noe økt behov for sykepleiere.

Også i ingeniørutdanningen er det en utfordring med rask tilpasning av kapasiteten når det skjer konjunkturedringer. Søkningen til ingeniørstudiene har hatt en tendens til å gå i bølger i takt med endringer i økonomi og arbeidsmarked, og disse bølgene svinger ofte ikke i takt for de ulike fagretningene. Men det er ikke enkelt å flytte kapasitet mellom studieretningene, f.eks. mellom kjemi og IKT, på grunn av fagpersonalets spesialiserte kompetanse. Dessuten er ingeniørstudiene utstyrskrevede.

5 Oppsummering og diskusjon

5.1 Dimensjonering for vekst, men ikke ubegrenset søkning

Kvalitetsreformen ga institusjonene større frihetsgrader til selv å bestemme opp-taket av studenter, men samtidig ble finansieringssystemet lagt om til å premiere resultat, i form av studiepoengproduksjon. Dette skal være en stimulans til å få flere studenter gjennom. Det kan man oppnå på to måter: Man kan bedre gjennomføringen med det studentantall man har, eller man kan ta inn flere studenter. Ut fra det vi ser i de tre undersøkte universitetene har hovedmetoden for å øke studiepoengproduksjonen vært å utnytte kapasiteten bedre ved å ta inn flere studenter. Det å øke gjennomføringsandelen har vist seg langt tyngre. Vektleggingen av resultatfinansiering ser derfor primært ut til å ha vært en vekststimulans. Det at flere gis anledning til å ta høyere utdanning er imidlertid også i tråd med den offisielle utdanningspolitikken. Helt siden 1960-tallet har dimensjoneringen hatt som mål å møte etterspørselen fra søkerne totalt sett.

Mens høyskolene og de nye universitetene responderte raskt på incentivene med å ta inn flere studenter, holdt de gamle universitetene igjen. Universitetet i Bergen mente lenge at økt basisfinansiering måtte til for å øke antall studenter, men fra 2014 endret de linje. De har siden økt antall studenter fra 14 til 18 000 for å utnytte studieplassene bedre. En tilsvarende økning har Universitet i Sørøst-Norge, og dets forløper hatt fra 2011. Nord universitet skiller seg ut ved å ha hatt en relativt svak vekst de siste årene. Å øke antall studenter forutsetter at man har et søkergrunnlag, og over en rekke år har søkningen til høyere utdanning økt. UIB har det største søkergrunnlaget av de tre. Økningen i studentopptak har imidlertid vært større enn økningen i antallet kvalifiserte primærsøkere, både ved her og ved USN. Bare ved Nord har den totale søkningen økt mer enn opptaket. Det er imidlertid ikke snakk om en generell vekst i søkningen, men skyldes i særlig grad økt søkning til sykepleierutdanningen.

Det ser altså ut til å være et dominerende trekk at universitetene ønsker studentvekst, og at de har kapasitet til dette. Men når søkningen ikke øker like mye som veksten i studenter, hvilket ser ut til å være hovedregelen på institusjonsnivå, innebærer for mange studier at man må grave dypere i søkerbunkene og gi tilbud

til flere, også langt utover primær søkerne. Felles for institusjonene er også at det er store variasjoner i søkerutviklingen internt, noen studier har stor oversøking, andre klarer ikke fylle de utlyste plassene. Samtidig er tendensen ved alle typer studier ved de tre universitetene at andelen av søkerne som blir tilbudt plass som faktisk møter opp på studiet ser ut til å synke systematisk. Universitetene og høyskolene må derfor gi tilbud til stadig flere søkere for å klare å fylle studieplassene. En slik overbooking forutsetter også et søkergrunnlag som ikke alltid er til stede. Det betyr at mange studier må gi tilbud til et økende antall søkere som ikke har studiet som sitt primærønske.

5.2 Et primært søkerstyrt system

For noen studier har også søkergrunnlaget blitt smalere som følge av nye og strengere opptakskrav. Dette gjelder både til lærerutdanningen, realfags- og ingeniørutdanningen ved universitetene, og fra 2019 også sykepleierutdanningen. Både ved UIB og ved Nord universitet er situasjonen at man ved noen studier ikke klarer å fylle studieplassene sine. For de desentraliserte sykepleierstudiene betyr karakter- og timekrav i norsk og matte at inntak på realkompetanse stopper. Fordi søkergrunnlaget er så avgjørende for dimensjoneringen uttrykkes det en viss bekymring for hva nedgangen i ungdomskullene i de kommende ti årene kan komme til å bety for universitetene.

Høy søkning er en avgjørende ressurs for både universiteter og enkeltstudier. Med et overskudd av søkere har man rom til å øke studenttallet og/eller være mer selektive i opptaket. Begge deler kan øke resultatinntektene. Samtidig gir et selektivt opptak en signaleffekt utad om høy attraktivitet og kvalitet, noe som igjen kan bidra til en ytterligere økning i søkningen.

Søkningen utgjør dermed en viktig både akademisk og økonomisk kapital. Programmets attraktivitet blir gjerne også, både intuitivt og planmessig, målt på hvor mange kvalifiserte primær søkere de får pr. utlyste studieplass. Det gjør at noen velger å utlyse færre studieplasser enn de antakelig vil ta inn. Dermed framstår de mer attraktive, får kanskje flere og bedre søkere, og kan ta inn flere enn de har utlyst plasser til.

Selv om de ulike lærestedene har sine strategier for egen utvikling, viser materialet i denne rapporten at søkningen ofte overstyrer disse strategiene. For eksempel ser vi en tendens til at årskurs øker mer enn gradsstudier. Generelt ser vi en tendens til at universitetene ønsker å «ta ut det man kan» der det er god søkning. Selv om arbeidslivets antatte behov på ulike måter kommuniseres direkte til universiteter og høyskoler, er signalene fra søkerbunken langt mer umiddelbare og håndfaste og noe institusjonene er nødt til å forholde seg til. Når søkerne står i kø, eller når søker tallene svikter, er det vanskelig for universiteter og høyskoler å

skyve dette til side for signaler om arbeidslivets behov eller mer langsiktige strategier.

Det er neppe noen stor samfunnssektor i Norge som har vokst så mye som høyere utdanning. I 1960 var det rundt 10 000 universitetsstudenter, de senere høyskolene ble ikke da regnet som høyere utdanning. I dag er studenttallet ifølge Database for høyere utdanning over 275 000. I 2019 søkte nærmere 139 000 personer om studieplass gjennom Samordna opptak, det er en økning fra vel 104 000 for ti år siden. Søkertallet for 2019 tilsvarer omtrent to hele årskull, og reflekterer også at mange har søkt flere ganger, blant annet tidligere studenter.

Politiske føringer om å kunne tilby en studieplass til flest mulig av dem som ønsker det, innebærer at søkertallene også er det viktigste styringssignalet for dimensjoneringen av høyere utdanning totalt. Men søkningen kommer ikke ut av ingenting: stor etterspørsel etter høyt utdannede i arbeidsmarkedet og oppmuntninger fra mange hold om å ta mer utdanning har utløst stor søkning både fra unge og voksne. På mange måter er dette i tråd med hva Martin Trow (1974) påpekte om at høyere utdanning utvikler seg fra et privilegium, via en rett, og til å bli oppfattet som nærmest en nødvendighet.

Den nasjonale politikken for vekst i høyere utdanning har over tid økt institusjonenes budsjetter og gitt dem økt handlingsrom for nye utdanningstilbud. Vekst er generelt også enklere å håndtere enn stagnasjon eller nedgang. Studentene blir ikke lenger utelukkende betraktet som en utgiftspost med også en inntektskilde, og i det minste institusjonene selv oppfatter seg å være i konkurranse med hverandre om å tiltrekke seg studenter. Universiteter og høyskoler bruker betydelige midler på markedsføring, til tross for at det kan reises spørsmål om hvor stor konkurransen er, ettersom institusjonene fortsatt får hovedtyngden av søkere fra egen region (Frølich m.fl. 2010).

5.3 Statlige styringsvirkemidler

De tre universitetene vi har besøkt, og også de andre institusjonene vi har vært i kontakt med, bekrefter hovedbildet, nemlig at de statlige incentivene gjør at studiepoengproduksjon er sentrale for hvordan de dimensjonerer. Dette har bidratt til at de i dag har langt flere studenter enn det de oppfatter at de får basisfinansiering for. Det er også en felles karakteristikk av situasjonen, at utviklingen ikke kan fortsette så mye lengre i samme retning, fordi det ikke er økonomisk bærekraftig. Hvor mange studieplasser en har basisfinansiering for er blitt gradvis mer utydelig, og både staten og institusjonene er mest opptatt av utviklingen fra år til år. Når staten bevilger midler til nye studieplasser, så er utgangspunktet for oppfølgingen av dette fra statens side, det studenttallet utdanningsinstitusjonen hadde på tilsvarende område året før. Institusjonene kan oppfatte dette som urimelig, fordi

det gjerne også ligger «egenfinansierte» plasser i fjorårets studenttall. Det er imidlertid slik det praktiseres, enten økningen kommer i form av frie studieplasser, øremerkede eller økning i kandidatmål. Totalt sett har den statlige politikken bidratt både til vekst i studenttallene og til rasjonalisering innad ved universiteter og høyskoler.

Universitet og høyskoler tilføres et svært beskjedent antall nye studieplasser hvert år, og få av disse er frie. Dette er sjelden nok til å løse et behov alene, men er mer å betrakte som en stimulans fra staten sin side. Institusjonene er ikke alltid like begeistret for å få øremerkede studieplasser, fordi plassene gjerne ikke kommer der de selv ønsker å satse. Institusjonene fremmer sine ønsker om flere studieplasser i forkant av budsjettet, men opplever at de sjelden når fram. De kan også «lobbe» overfor Stortinget, som regel ved hjelp av sine lokale representanter, for å få tilført nye, statlig finansierte studieplasser, enten det gjelder sykepleie ved Nord, eller farmasi ved UIB. Det er imidlertid ikke enkelt å nå frem på denne måten. Når man ikke når fram, tar man likevel imot de øremerkede studieplassene, ikke minst fordi disse er fullfinansierte og man trenger pengene. Institusjonene forhandler da gjerne om en tilpasning av de tildelte øremerkede studieplassene til egne behov og egne fagstaber, noe det ofte er rom for. I slike tilfeller får man det som kan se ut til å være fruktbare løsninger som kombinerer sentrale satsinger med lokal utforming. Et eksempel på dette er nye studieplasser i IKT ved UIB, som de siste årene har vært et prioritert område for staten, og som etter hvert er blitt en hovedsatsing for MatNat-fakultetet.

Kunnskapsdepartementet har påpekt overfor syv høyskoler og universiteter at de ikke har økt studenttallet i takt med nye tildelte studieplasser med basisfinansiering²⁰. Om en institusjon får seg tildelt 10 nye plasser, er det veldig vanskelig å treffe med en økning på akkurat 10. Overbookingen har gjort dette mer uoversiktlig. Til tross for at universitetene og høyskolene overbooker, og man har erfaringstall å bygge på når det gjelder oppmøteandel, vil det svinge fra år til år hvor mange som faktisk møter. Generelt er det også en nedadgående tendens i andelen av de som blir tilbudt en studieplass som møter opp. Dette gjelder både i adgangsbegrensede og attraktive studier og de mer åpne. Kandidatmåltallet som output-mål er også et vanskelig mål å styre etter. Her vil variasjoner, ikke bare i andel møtt, men også gjennomført, gjøre det vanskelig å forutse kandidattallet veldig nøyaktig. Hvis en ser på de store profesjonsutdanningene som er styrt av kandidatmåltall, har sykepleien god søkning, mens lærerutdanningene har en ikke fullt så god søkning. Det de har til felles er at det er søkningen, til dels også tilgangen på praksisplasser, og ikke kandidatmåltallet, som er den viktigste faktor i dimensjoneringen. Sykepleierutdanningene benytter den gode søkningen til å øke ut fra det de har kapasitet og praksisplasser til. I lærerutdanningene hjelper kandidatmåltallene

²⁰ Sykepleien 8. januar 2019

lite når antall søkere er for lavt. Endinger i kandidatmåltall ser således ut til mer å ha karakter av signaler om ønsket utvidelse av utdanningskapasitet på et område enn noe som faktisk styrer dimensjoneringen. Institusjonene er fornøyde så lenge det følger penger med.

5.4 Interne prosesser

Fra å være drevet etter prinsipper om kollegialt styre, preget av bottom up-prosesser og stor vekt på faglige problemstillinger og hensyn, har de høyere utdanningsinstitusjonene gradvis endret karakter. Målstyring har vunnet innpass (Bleiklie 1998). Stadig flere ledere på ulike nivå ansettes fremfor å velges, men uavhengig av ledelsesmodell er institusjonene generelt sett mer strategisk orienterte (Frølich og Stensaker 2016).

Av de tre institusjoner vi har undersøkt, er det bare Universitetet i Bergen som har valgt ledelse. De velger rektor og dekaner, og det er egne styrever på fakultetsnivået. På instituttnivå er det bare SV-fakultetet som de senere årene har hatt valgt styrever. Ved alle universitetene vi har besøkt hersker det klare oppfatninger om hvor mange studieplasser fakultetene «eier», med de ressurser som følger med. Et fakultetsnivå med valgt ledelse og eget styre kan se ut til å gi et noe bedre utgangspunkt for de som vil forsvare disse ressursene, og dermed et noe vanskeligere utgangspunkt for å dimensjonere ved å flytte studieplasser på tvers av fakulteter. Til tross for forslag om å bryte med silotenkningen har ledelsen ved UIB så langt ikke villet utfordre fakultetene ved å flytte studieplasser på tvers av fakulteter. Ved Nord Universitet og USN synes ikke fakultetene å ha en like sterk stilling som ved UIB, men den desentraliserte strukturen gjør at studiestedene her spiller en kanskje vel så stor rolle når det gjelder å vokte sine studieplasser. Det studiestedene eventuelt mangler av intern styrke i universitetsorganisasjonen tar de igjen ved at de har sterke allierte i lokalsamfunnet. For de lokale aktørene handler studieplassene om tilgang til studier for innbyggerne, det handler om arbeidsplassene ved universitetet på stedet, og det handler om utdanning av arbeidskraft til den lokale velferdsstaten eller industrien, noen ganger også om det lokale sykehusets muligheter til å overleve.

Alle disse forholdene legger beskrankninger på universitetsledelsens handlingsrom. Som et slags mottrekk beholder universitetene en større del av de bevilgede midler sentralt og øker på denne måten sitt handlingsrom for å implementere institusjonens strategier. Det innebærer at nye utdanningsprogrammer må ligge innenfor de strategisk valgte tematiske satsingene for å bli akseptert av universitetsstyret, som ved alle universitetene er den instans som godkjenner nye programmer. Samtidig er det klare tendenser til sentralisering av dimensjonerings-

prosessen ved et langt større ledelsesfokus på oppfylling av plasser gjennom å utnytte kapasiteten bedre.

Selv om det aldri er populært blant de som underviser å øke kapasitetsutnyttelsen og dermed også studenttrykket, står ikke universitetsledelsen alene om å arbeide for dette. Fakultetene er også preget av incentivsystemet og oppfatter at kapasitetsutnyttelse er blitt hovedveien til bedre økonomi. Ettersom de faglige stabene er svært stabile, er søkningen den mest avgjørende, variable faktor for økonomien. Stor etterspørsel og mange studenter gir god økonomi på fakultetet, instituttet eller avdelingen, mens manglende etterspørsel gir anstrengt økonomi. Dårlig etterspørsel innebærer at man vil slite med å fylle studieplassene, selv om man graver dypere i søknadsbunkene. Det betyr igjen at det blir vanskelig å få nye stillinger og muligheter til å utvikle seg. Om det vedvarer over tid, gir dette en inkrementell tilpasning gjennom naturlig avgang. Her vil det selvfølgelig være store variasjoner, blant annet avhengig av fagets posisjon og evne til å forsvare sin berettigelse, ikke minst av hensyn til forskningen.

Det er åpenbart forskjeller i økonomisk utgangspunkt, først og fremst mellom de gamle universitetene på den ene siden, som gjerne har en noe større buffer, og de nye universitetene og høyskolene som er mer sårbare ved nedgang i søkning. Mens de tidligere høyskolene i stor grad konsentrerte seg om utdanning, gjør kravene til forskning i nye universiteter at det økonomiske handlingsrommet blir langt mindre. Desentraliserte og samlingsbaserte studier, som tidligere var en måte å øke studenttallet på, blir nå, særlig ved Nord universitet, vurdert som vanskelig å forene med kravene til å være universitet.

På fakultets- og instituttnivå velger man noe ulike strategier i kampen om søkeres gunst. Hvordan man framstår utad er viktig. Etter Kvalitetsreformen så vi et rush av nye «bindestreks-studier», og fremdeles mener man noen steder at flere studietilbud gir flere søkere, selv om det også innebærer risiko for intern kannibalisme. En trolig vel så sterk tendens nå synes å være «back to basics», med færre og mer generiske utdanningstilbud. Det er kostbart for et fakultet å ha mange ulike tilbud, og ikke bare kan de stjele søkere fra den øvrige porteføljen, men kanskje til og med føre til at man mister søkere. Om søkerne ikke får sitt første valg, kan de gjerne havne ved et annet universitet. Programmer på tvers av fag, institutter, fakulteter og institusjoner er noe av det som særlig oppmuntres av universitetenes ledelse. Samtidig er disse også mer arbeidskrevende å administrere, og incentivsystemet gjør økonomien til en ekstra krevende oppgave.

To av de tre universitetene vi har undersøkt består av flere tidligere universitet og høyskoler som er fusjonert i forbindelse med strukturreformen. De har begge hatt vekst i studenttall fram til fusjonen, som etterpå har flatet ut. Dette antyder en viss konsolidering. Mens det ene av de to, Universitetet i Sørøst-Norge, til nå har praktisert en linje i dimensjoneringen hvor hvert enkelt studiested har beholdt

sine studieplasser fra før fusjonen, har Nord universitet omdisponert studieplasser mellom studiestedene, men innenfor det enkelte fakultet. De varsler også langt mer drastiske omfordelinger gjennom nedlegginger. Dette har utløst store konflikter, hvor lokalsamfunnene nå slår ring om sine studiesteder. Samtidig illustreres studieplassenes karakter av «fiskekvoter» ved at studiesteder som er foreslått opprettholdt, vil overta studieplassene til de studiestedene som eventuelt legges ned, noe som gjør disse mer vennlig innstilt overfor den foreslåtte nyordningen av studiestedsstrukturen, om enn med litt ulike begrunnelser.

5.5 Arbeidslivets behov

Alle utdanninger har opprinnelig vært begrunnet i ulike samfunnsmessige behov. Likevel får høyere utdanning ofte kritikk for å leve sitt eget liv, mer eller mindre uavhengig av arbeidslivets behov. Myndighetene har også stadig oftere utspill hvor de understreker at utdanningene må ta mer hensyn til arbeidslivets behov. Spørsmålet om arbeidslivsrelevans og sysselsetting av kandidatene er generelt mye diskutert i de universitetene vi har besøkt. Utdanningene har imidlertid ulik karakter og ulike relasjoner til arbeidslivet, noe som også preger deres tilnærming på dette spørsmålet.

Disiplinstudier

Disiplinstudiene er bygget opp, ikke bare for å ivareta behovet for utdanning innenfor faget, men også forskning for samfunnets behov og for utvikling av faget. De skal representere utdanning for arbeidslivet, men også dannelse. For denne typen fag er tilpasning til arbeidslivets behov gjennom dimensjonering av utdanning relativt fremmed. Utdanningene er, som andre, nødt til å forholde seg til søkningen, fordi denne utgjør mye av deres økonomiske fundament. I den grad studentenes utdanningsvalg er influert av arbeidslivets behov, vil også disse fagene indirekte forholde seg til disse behovene. Tradisjonelt har oppfatningen vært at nedgangskonjunktur i privat sektor, gir økt søkning til utdanninger som retter seg hovedsakelig mot offentlig sektor, også til de fleste disiplinifagene. Erfaringen fra slike svingninger de senere år har imidlertid ikke gitt denne motfase-effekten, for eksempel i humanistiske fag, og man oppfatter det nå som svært vanskelig å forutsi fremtidige søkermønstre. I den grad søkningen fluktuerer er det ikke slik at denne typen fag har innebygget mekanismer for å reagere raskt på svingninger i søkning. Tvert om kan man si at disiplinifagene har bygget opp mekanismer for å isolere seg mot slike svingninger, for på den måten å sikre at faget og virksomheten skal kunne utvikles uforstyrret av denne typen kortsiktige endringer.

En del av disiplinifagene er etter hvert koplet opp mot integrert lektorutdanning og er dermed styrt av statlige kandidatmåltall. Disse målene skal også, totalt sett,

være fundert i arbeidslivets behov. Som i andre utdanninger styrt av kandidatmåltall er imidlertid søkningen den avgjørende faktor også her. Med jevnt over god søkning, har det generelt sett ikke vært vanskelig for lektorutdanningene å fylle disse målene og vel så det.

MatNat ved UIB er et eksempel på at et disiplinorientert fakultet har endret seg i retning av å bli også et fakultet for tekniske fag. Man har bygget opp programmer som er profesjonsorienterte, men på en annen måte enn lektorutdanningen, nemlig ved at de er tettere koplet til spesielle deler av privat næringsliv. De er tverrfaglige, tverrfakultære og noen ganger også tverrinstitusjonelle og er utviklet i kontakt med klynger av bedriftsmiljøer. Programmene har også praksis i studietiden, og arbeidslivets behov og kapasitet kan gjennom praksisplasstilgang gi en viss input i forhold til dimensjoneringen av utdanningen. Sammen med andre av fakultetets utdanninger kan de imidlertid også bli utsatt for konjunktursvingninger som rammer næringslivet. Disse slår inn uregelmessig, ofte uventet, og bidrar til at søkerne kan forsvinne nærmest fra det ene til det andre året, noe som skaper store problemer for fagmiljøene som ikke er bygget for å stadig kunne vende seg mot nye behov. Det er som regel umulig å forutse om en nedgang blir varig. Erfaringene er også at når etterspørselen etter arbeidskraft i næringslivet igjen tar seg opp, så er ikke studentene der. Det kan ta lang tid før redselen for ny nedgang avtar. Enkelte av MatNats utdanninger, som geologi og kjemi, sliter også med at de i dag blant mange unge forbindes med noe utidsmessig og forurensende.

Ingeniørutdanninger

De tradisjonelle ingeniørutdanningene har vent seg til å leve med fluktusjoner i studentetterspørselen, oftest som respons på konjunktursvingninger i ulike bransjer. Etter en lavkonjunktur kan det ta tid før en bransje igjen blir attraktiv. Det kan i seg selv være en av årsakene til at den største utfordringen for ingeniørutdanningene ikke ligger i at utdanningsinstitusjonene dimensjonerer de for lavt, men at de har for få søkere. For å bøte på dette har flere universiteter og høyskoler, deriblant USN, truffet tiltak for å utvide søkergrunnlaget ved å tilby ulike former for realkompetanseopptak, forkurs og y-veier. Mens y-veien startet ved høyskolene i Telemark og Østfold, som et tiltak for å bøte på manglende søkning, har ordningen etter hvert fått langt en langt bredere begrunnelse, som fagarbeideres ønske om videreutdanning og næringslivets etterspørsel etter ingeniører med praktisk bakgrunn og kunnskap.

De ingeniørutdanningene og arbeidslivsrepresentantene vi har vært i kontakt med etterlater et klart inntrykk av at det er en ganske omfattende, om ikke alltid like systematisk, kontakt mellom ingeniørutdanningene og det lokale arbeidsliv. Det arrangeres karrieredager, studentene skriver oppgaver med problemstillinger hentet fra nærliggende bedrifter, og noen har etablert advisory boards med

representasjon fra sentrale bedrifter i regionen. Men det er et godt stykke fra dette til det å få til et reelt samarbeid om utforming av utdanninger. Det krever langsiktig oppbygging av gjensidig tillit og forståelse for hverandres ulike funksjoner, arbeidsmåter, behov og rytmer. Mens utdanningsinstitusjonene har det å utforme studietilbud som jobb, er det noe som kommer i tillegg til jobben for arbeidslivsrepresentantene.

Til tross for mange av de lokale ingeniørutdanningenes nærhet til arbeidslivet er det også her søkningen som styrer dimensjoneringen. De finner i liten grad framskrivninger av arbeidsmarkedet eller kandidatundersøkelser direkte anvendbare for sin planlegging. Til det er dette kunnskapsgrunnlaget for generelt, utviklingen i ulike bransjer og ikke minst søkningen for uforutsigbare størrelser. Som regel er søkningen såpass lav at dimensjonering utover det å ha et mer eller mindre åpent opptak blir overflødig.

Noen av ingeniørutdanningene og også de maritime utdanningene har et godt samarbeid med nærliggende fagskoler, og det utvikles etter hvert systematiske kombinasjonsløp og overgangsordninger mellom teknisk fagskole og bachelorutdanning. Dette er noe en del bedrifter også er opptatte av, fordi det gir muligheter for å lage karriereløp for egne ansatte.

Økonomi og administrasjon

Økonomi- og administrasjonsutdanningene er i mye mindre grad enn de øvrige vi har sett på knyttet til bestemte yrker og avgrensede behov i arbeidslivet. I stedet retter de seg mot et bredt område innenfor offentlig og privat administrasjon. Den store veksten innenfor dette utdanningsområdet, som har kommet på tross av stadige advarsler om overkapasitet, vitner om at kandidatene i stor grad lykkes i å fylle stadig nye områder i arbeidslivet. Økonomi- og administrasjonsutdanningene har vokst fra å være relativt beskjedne i høyere utdanning på 1970-tallet, til i dag å konkurrere med helse- og sosialutdanningene om å være det største området. En stor del av denne veksten handler om å skape seg nye arbeidsområder, ofte i konkurranse med andre grupper. Det viktigste eksempelet er trolig måten økonomi og administrasjon i høyere utdanning kan sies å ha erstattet og fortrent de tidligere handel- og kontorutdanningene, som fram til Reform 94 utgjorde den største studieretningen i videregående ved siden av allmennfag/studiespesialisering. Som handel og kontor i sin tid var, kan økonomi og administrasjon på noen måter sies å ha karakter av allmennutdanning. Det er trolig det området i høyere utdanning som er enklest, rimeligst og minst risikabelt å dimensjonere opp «på marginalen» – dersom man har nok søkere. Når avtakersiden i arbeidslivet defineres svært vidt og fleksibelt, er det også vanskelig å underlegge utdanningen tradisjonelle behovsvurderinger i forhold til arbeidslivet. Markedstenkingen er fremtredende, og man argumenterer med ekspansjonsmuligheter både i lokale,

nasjonale og globale arbeidsmarkeder. De delene av arbeidsmarkedet økonomi- og administrasjonsutdanningene retter seg mot er tradisjonelt ikke veldig tett organisert, og kontakten mellom utdanningsinstitusjonene og arbeidslivet går i stor grad mot enkeltbedrifter. Med god søkning blir dette feltet lett en «pengemaskin» for universiteter og høyskoler. Søkingen har imidlertid gått klart nedover de siste årene, særlig på bachelornivå. Økonomi og administrasjon kompenserer ved å være et område som også har kommet langt når det gjelder å utvikle etter- og videreutdanningstilbud som MBA-er, ikke minst på oppdrag fra virksomheter, både i offentlig og privat sektor. Mens institusjonsledelsen kan snakke om at deres utdanninger må bli flinkere til å snu seg raskt for å dekke nye behov, er tendensen at man på fakultetsnivå advarer mot skreddersøm. Det er kostbart å utvikle utdanning mot behov mettes som raskt.

Sykepleierutdanning

Sykepleierutdanningen er et fagområde man gjerne vil dimensjonere opp ved høyskoler og universiteter. Med god søkning over hele landet og rimelig bra gjennomføring er institusjonene nær samstemte i at de vil ha økning i kandidatmåltallene, og da forutsetter de at det følger penger med. Felles for de fleste utdanningssteder er også at de mener manglende praksisplasser i helseforetakene er den viktigste barrieren for å øke antall studieplasser. Samtidig synes det som om veldig mange utdanningsinstitusjoner er villige til å øke antall studenter, uavhengig av om de får økt kandidatmåltall. Flere studenter på grunnutdanningene kan også gi institusjonene bedre økonomi slik at de kan heve andelen med førstekompetanse og styrke forskningen.

Utdanningsinstitusjonene viser til et nærmest umettelig behov for sykepleiere, basert særlig på kommunenes økte etterspørsel og ledige stillinger. Selv om de i liten grad viste spesifikt til dette, finner de også støtte i SSBs framskrivninger basert på Helsemod²¹, som har vært foretatt helt siden tidlig 2000-tall. Dimensjoneringspolitikken er imidlertid fortsatt «silopreget». Mens rekrutteringen av sykepleiere og vernepleiere til kommunene har økt med rundt 50 prosent på 10 år, har rekrutteringen av helsefagarbeidere ikke økt som forutsatt, men står på stedet hvil eller går noe ned. Disse forholdene vurderes ikke i sammenheng. Det er sykepleiermangel som er diagnosen.

De som er skeptiske til en ytterligere økning i sykepleierutdanningen er først og fremst Sykepleierforbundet sentralt, som heller vil konsolidere og heve kvaliteten på utdanningen. I tillegg sier mange helseforetak at de ikke kan ta imot flere studenter i praksis, og noen mener også en del av sykepleiermangelen kan dekkes ved å ansette flere helsefagarbeidere. Helseforetakene er generelt også kritiske til

²¹ <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/arbeidsmarkedet-for-helsepersonell-fram-mot-2035>

universitetenes sterke vektlegging av mastergrader i sykepleien, fordi de mener arbeidslivets behov heller tilsier videreutdanninger. Masterutdanning krever også lengre fravær fra arbeidsplassen, noe som er kostbart. Helseforetakenes skepsis til økningen i mastergrader møter imidlertid ingen forståelse ved universitetene.

I motsetning til i ingeniørutdanningen er verken utdanningsinstitusjonene eller profesjonen selv positive til å vide ut rekrutteringsgrunnlaget, for eksempel ved y-vei i sykepleierutdanningen. De har i dag god nok søkning og ser slik sett heller ikke behovet. De desentrale utdanningene som til nå har representert en slags lokal y-vei, rettet mot ansatte i pleie og omsorg, er også i ferd med å skifte karakter. Stor søkning, karaktergrenser og krav til et minste timetall i norsk og matte for opptak på sykepleien, gjør at søkere fra arbeidslivet ikke lengre kommer inn på realkompetanse. De desentraliserte utdanningene blir enten nedlagt, eller overtatt av studenter med studiekompetanse, gjerne fra andre deler av landet. Særlig kommuner i distriktene er kritiske til at de slik sett mister en mulighet til å få utdannet egne ansatte.

5.6 Konklusjoner

Den statlige finansieringsmodell for høyere utdanning har stimulert til en stor vekst i studenttallet etter Kvalitetsreformen. Veksten har fram til nå vært basert på økning i antall søkere. Den har i stor grad blitt muliggjort ved at universiteter og høyskoler rasjonaliserer og effektiviserer gjennom å utnytte studieplassene ved etablerte studier bedre, eller ved å introdusere nye studier innenfor den eksisterende kapasiteten. Dermed har de kunnet øke de resultatbaserte inntektene sine for å kompensere for at basisbevilgningene ikke har økt i takt med studenttallet. En slik politikk forutsetter at man har tilstrekkelig med søkere. Ved to av de tre universitetene vi har sett på har imidlertid ikke søkningen vokst i samme takt som inntaket av studenter, og den ekspansive inntakspolitikken som en vei til økte inntekter kan således være i ferd med å nå en grense.

Som ledd i arbeidet med å utnytte studieplassene bedre ser det ut til at universitetene forsøker å styre inntaket mer sentralt. Det forutsetter imidlertid at de har tilgang til gode data på ulike tidspunkt i prosessen. Alle universitetene benytter overbooking i stor og økende grad, samtidig som tendensen er at andelen av søkere som mottar tilbud som faktisk møter til utdanningene synker. Til sammen bidrar dette til mindre oversikt og større usikkerhet. Dette gjør det vanskeligere å styre, for eksempel etter kandidatmåltall.

Den etablerte fagstab og studieportefølje er den viktigste stabiliserende faktoren for dimensjoneringen av studietilbudet ved universiteter og høyskoler. Denne stabiliteten er nødvendig av hensyn til å bygge gode fagmiljøer for både forskning og utdanning av høy kvalitet, men gjør samtidig at endringstakten blir tregere. Til

tross for sterkere sentral styring av dimensjonering og inntak, «eier» fagmiljøene fortsatt i stor grad sine egne studieplasser, og de ressursene som følger med disse. Det er ikke vanlig at utdanningsinstitusjonene flytter studieplasser mellom fakulteter eller avdelinger. Heller ikke innad på fakulteter er det lett å rokkere på studieplasser og ressurser. Når søkertallene foreligger, flyttes imidlertid studieplasser, men ikke ressurser, innad på fakulteter, mellom studier med undersøkning og studier med oversøkning. Flytting av studieplasser på mer permanent basis vil eventuelt skje først ved langvarig nedgang i et fag. Også studiestedene «eier» i stor grad sine studieplasser, og forsøk på å flytte disse eller nedlegge studiesteder etter fusjonene gjennom strukturreformen utløser stor motstand både fra studiestedene og deres lokalsamfunn. Universitetsledelsen forsøker på sin side å øke det sentrale handlingsrommet gjennom å beholde en større andel av de statlige overføringene for å kunne iverksette egne strategier.

Arbeidslivet har liten direkte innflytelse på den kvantitative dimensjoneringen. I den grad det skjer, er det gjennom begrensninger i antall plasser der praksis er obligatorisk i utdanningen. Dette gjelder profesjonsutdanningene, og også de såkalte industrimasterprogrammene hvor arbeid som ansatt i en bedrift utgjør halve studietiden. Innflytelsen på dimensjoneringen er for øvrig oftest indirekte gjennom at søkerne forsvinner fra studier rettet mot bransjer i nedgang. De kommer imidlertid ikke nødvendigvis tilbake når konjunktorene er bedre og behovene i arbeidslivet øker. Også for de områdene som forsøkes styrt av kandidatmåltall, ser søkningen ut til å være viktigst for dimensjoneringen. De fleste fagområder relaterer seg til arbeidslivet, men på svært ulike måter og i svært ulik grad. For disiplinstudiene er det for eksempel også viktig å beskytte seg mot svingninger i arbeidslivets behov. Universitetene utvider også antall plasser på masterutdanningene i sykepleie, til tross for at arbeidslivet representert ved helseforetakene signaliserer at de ikke har behov for dette.

Kunnskapsgrunnlag om arbeidslivets kvantitative behov i form av framskrivninger og kandidatundersøkelser studeres av universitetene, og benyttes i diskusjoner, men oppfattes av ulike årsaker i liten grad å være anvendbart i dimensjoneringsprosessen. Framskrivningene er generelle og statiske i forhold til endringer. Kandidatundersøkelser gir bekreftelser på at de aller fleste med høyere utdanning får jobb, men at det er variasjoner. Tallene blir for små til at man kan dimensjonere enkeltstudier etter dem. Søkertallene er langt viktigere og mer håndfaste. Utforming av nye tilbud henter impulser fra arbeidslivet, men ser i liten grad ut til å skje i direkte samarbeid med arbeidslivet. I ett fylke har man satt sammen et kompetanseforum som skal vurdere arbeidslivets behov på tvers av institusjoner og utdanningsnivå. For øvrig er hovedregelen at det dimensjoneres etter «siloprinsippet»; man vurderer arbeidslivets behov uten hensyn til eventuelle fortrengningseffekter.

De nye universitetene har generelt en mindre robust økonomi, særlig når de skal forsøke å møte kravene til forskning de ikke hadde som høyskoler. De kan se ut til å ha mindre å gå på enn de gamle universitetene og må stille strengere krav til antall studenter og oppfylingsgrad for å opprettholde fagtilbud, uavhengig av hva som er arbeidslivets eller lokalsamfunnets behov.

Referanser

- Aamodt, P.O. (1999) *Dimensjonering av høyere utdanning*. NIFU Rapport 3/99
- Aamodt, P.O. (1995) "Floods, bottlenecks and backwaters: an analysis of expansion in higher education in Norway", *Higher Education*, vol. 30: 63-80
- Assirelli, G. (2015) Credential and skills mismatches among tertiary graduates: The effect of labour market institutions on the differences between field of study in 18 countries. *European Societies*, vol. 17: 4, 535-568.
- Bertaux, D. (1981): *Biography and Society*. London: Sage
- Bleiklie, I. (1998) Justifying the Evaluative State: New Public Management Ideals in Higher Education. *Journal of Public Affairs Education* Vol. 4: 2, 87-100
- Bleiklie, I., Enders, J. & Lepori, B. (2015) Organizations as penetrated hierarchies: Environmental pressures and control in professional organizations. *Organization Studies*, vol. 36: 7.
<https://doi.org/10.1177%2F0170840615571960>
- Börjesson, M., S. Ahola, H. Helland & J-P Thomsen (2014) *Enrolment Patterns in Nordic Higher Education, ca. 1945-2010. Institutions, Types of Education and Fields of Study*. NIFU working paper 15/2014. Oslo. NIFU
- Frølich, N. & Stensaker, B. (2016). *State power and university autonomy: Analyzing the role of internal governance modes*. Paper presented at the EGOS, Napels. <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0952076718762041>
- Frølich, N., Waagene, E. & Aamodt, P.O. (2010) Gamle spillere – nye regler. Samspillet mellom etterspørsel og tilbud av høyere utdanning: Søkning til høyere utdanning og lærestedenes utdanningsprofil etter Kvalitetsreformen. *NIFU STEP rapport;2010-43*
- Frølich, N., Christensen, T. & Stensaker, B. (2018) Strengthening the strategic capacity of public universities: The role of internal governance models. *Public Policy and Administration*. <https://doi.org/10.1177/0952076718762041>
- Guri-Rosenblit, S., Šebková, H. and Teichler, U. (2007) Massification and Diversity of Higher Education Systems: Interplay of Complex Dimensions. *Higher Education Policy*, vol. 20: 4, 373–389
- Gythfeldt, K. & Heggen, K. (2013) *Er høgskolene regionale kvalifiseringsinstitusjoner?*

- Likheter og ulikheter mellom høgskolene på Vestlandet og i hovedstadsregionen.*
HiOA rapport: 5. Oslo: Høgskolen i Oslo og Akershus
- Hovdhaugen, E. & Wiers-Jenssen, J. (2017) *Norske gradsstudenter i utlandet: Hvorfor reiser de ut, og hvor søker de informasjon?* Arbeidsnotat 2017:1. Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning NIFU
- Høst, H. og K. Reegård (2015) *Fagopplæring eller statlig utdanning i arbeidslivet? Om lærefagene IKT Service og Kontor- og administrasjon.* NIFU rapport 2015: 40.
- Høst, H. (2012) *Tradisjonelle utfordringer – fornyet interesse: Hvordan er de nordiske lands yrkesutdanninger i stand til å møte arbeidslivets behov?* TemaNord 2012: 503. København: Nordisk Ministerråd.
<http://dx.doi.org/10.6027/TN2012>
- Kunnskapsdepartementet (2018) *Tildelingsbrev til universiteter og høyskoler 2018.* <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/tidelingsbrev-til-universiteter-og-hoyskoler-2018/id2581837/>
- Lødding, B., Aamodt, P.O. og Skule, S. (2017) Match og mismatch mellom utdanning og arbeidsmarked i Norge. *Samfunnsøkonomen*, 2017:3.
- Meyer, J.W., Ramirez, F.O. & Soysal, Y.N. (1992) "World Expansion of Mass Education, 1870-1980", *Sociology of Education*, vol. 65, (2): 128-149
- Michelsen, S. and Høst, H. (2018) Norwegian VET and the ascent and decline of social democracy 1945-2015. Chapter 8, pp.146-171, in *Vocational Education in the Nordic Countries: The Historical Evolution.* (252). London and New York. Routledge.
- Müller, W. & Gangl, M. (red.). (2003) *Transitions from Education to Work in Europe: The Integration of Youth on EU Labour Markets.* Oxford: Oxford University Press.
- Reymert, I, Hjellbrekke, J. Aamodt, P.O. & Frølich, N. (2015) *Skillelinjer i universitets- og høgskolesektoren: Et eksplorerende notat*, NIFU arbeidsnotat 2015/3
- Storm, J. & Sejrup van Deurs, K.L, (2017) Fra 6 pct. til 27 pct. av en ungdomsårgang. *Samfunnsøkonomen*, 2017:3
- Støren, L. A. & Nesje, K. (2018) *Kandidatundersøkelsen 2017: Nyutdannede masteres møte med arbeidslivet og vurdering av relevans, studiekvalitet og læringsutbytte.* NIFU rapport 2018: 22
- Støren, L. A., Salvanes, K.V., Reymert, I, Arnesen, C.Å & Wiers-Jenssen, J. (2016). *Kandidatundersøkelsen 2015. I hvor stor grad er nyutdannede mastere berørt av nedgangskonjunkturen?* Rapport 2016:17. Oslo: NIFU.
- Støren, Liv Anne & Kjersti Nesje (2018). *Kandidatundersøkelsen 2017. Nyutdannede masteres møte med arbeidslivet og vurdering av relevans, studiekvalitet og læringsutbytte.* Rapport 2018:22. Oslo: NIFU

- Tellmann, S.M., Aamodt, P.O., Elken, M., Larsen, E. H. & Skule, S. (2017): *Råd for samarbeid med arbeidslivet: En underveisevaluering*. NIFU rapport 2017:9
- Trow, M. (1974) Problems in the Transition from Elite to Mass Higher Education. I *Policies for Higher Education, from General Report on Future Structures of Post-Secondary Education*. Paris: OECD
- Wiers-Jenssen, J., T. Næss, K. I. Kittelsen Røberg & S. Fekjær (2016): *Humanister i arbeidslivet*. Oslo: Høgskolen i Oslo og Akershus.

Tabelloversikt

Tabell 2.1: Antall studieplasser og antall søkere med AHKR-utdanninger som førstevalg i 2019 (eks. lektorutdanninger og kulturvitenskap).....	39
Tabell 2.2: Antall studieplasser og antall søkere med språk som førstevalg i 2019 (eks. lektorutdanninger).....	42
Tabell 2.3: Kvalifiserte primærsøkere til studier ved MatNat, UIB, 2019.....	46

Figuroversikt

Figur 1.1: Utviklingen i studenttall 2003-2016, etter fagområder.....	19
Figur 1.2: Samspillet mellom eksterne og interne faktorer i dimensjonering av høyere utdanning.....	23
Figur 2.1: Utviklingen i antall studenter ved Universitetet i Bergen 2011-2018.....	28
Figur 2.2: Antall kvalifiserte primærstøkere til UIB 2011-2018, fordelt på årskurs, bachelor og master.....	29
Figur 2.3: Andel av de som har fått tilbud som har møtt i de ulike studiekategoriene.....	30
Figur 2.4: Utviklingen i studenttall ved HF og ved UIB totalt 2011-2018.....	36
Figur 2.5: Kvalifiserte primærstøkere til HF ved UiB.....	36
Figur 3.1: Utviklingen i antall studenter ved Nord universitet 2011-2018. Tallene for 2011-2015 er basert på tall fra både Universitetet i Nordland, Høgskolen i Nesna og Høgskolen i Nord-Trøndelag.....	58
Figur 3.2: Antall kvalifiserte primærstøkere til Nord universitet 2011-2018, på master- og bachelorkurs. Tallene for 2011-2015 er basert på tall fra både Universitetet i Nordland, Høgskolen i Nesna og Høgskolen i Nord-Trøndelag.....	59
Figur 3.3: Andel av de som har fått tilbud som har møtt opp til studiet. Tallene for 2011-2015 er basert på tall fra både Universitetet i Nordland, Høgskolen i Nesna og Høgskolen i Nord-Trøndelag.....	60
Figur 3.4: Antall kvalifiserte støkere til Handelshøgskolen Nord 2011-2018. Tallene for 2011-2015 er basert på tall fra både Universitetet i Nordland, Høgskolen i Nesna og Høgskolen i Nord-Trøndelag.....	68
Figur 3.5: Utviklingen i støkning til sykepleierutdanning ved Nord universitet. For 2011-2015 er det summen av UIN, HIN og HINT som er oppgitt.....	70
Figur 4. 1: USN: antall studenter totalt.....	78
Figur 4.2: USN: Studenter etter fagområde. 2011 – 2018.....	79
Figur 4.3: USN: primærstøkere til bachelorutdanning, naturvitenskapelige fag og sykepleierutdanning.....	80

Nordisk institutt for studier av
innovasjon, forskning og utdanning

Nordic institute for Studies in
Innovation, Research and Education

www.nifu.no