

1. Fra embetsmannsskole til allmennutdanning

Norge fikk sitt første universitet i 1811. I Norge, som i mange andre land, ble utdanningen særlig innrettet for å kvalifisere til embetsverket – betegnelsen embetseksamen har vært i bruk helt til det siste.

Universitetsstudier var lenge en utdanning for de få. I 1910 hadde vårt eneste universitet 1500 studenter, i 1938 var tallet økt til 4200. Medregnet studentene fra Norges landbrukshøgskole (opprettet 1897), Menighetsfakultetet (privat, opprettet 1907), Norges tekniske høgskole (1910), Norges tannlegehøgskole (1927), Norges veterinærhøgskole (1935) og Norges Handelshøyskole (1936) var det i 1938 til sammen 5 600 studenter i Norge. Etter den annen verdenskrig var det en opphopning av studenter, i alt 8 200 studenter i 1946, men så sank studenttallet til førkrigsnivå med 5 600 studenter i 1955. Universitetet i Bergen ble åpnet i 1948 og Norges lærerhøgskole kunne regnes med i UH-familien fra 1955. Det var åpenbart ikke påtrengende kapasitetsproblemer som lå bak etableringen av disse institusjonene: Universitetet i Bergen hadde i 1955 ikke flere enn 450 studenter. Høyskolene var blitt etablert for å gi landets høyeste utdanning innenfor den profesjon de siktet mot.

Så begynte studenttallet å vokse, i Norge som i de fleste andre europeiske land. I 1960 var det 9 600 studenter ved våre universiteter og høyskoler og det var ingen tegn til at veksten ville stanse. En fundamental endring i oppfatningen av utdanning som grunnlag for sosial og økonomisk framgang var på gang, ikke bare i Norge, men i alle land i Vest-Europa. (I USA og Sovjetunionen var studenttettheten allerede på et høyere nivå.) I Norge hadde det i etterkrigstiden foregått en gjennomgående og omfattende utbygging av alle skoleslag fra

folkeskole til gymnas. Målet ble at alle skulle få adgang til en utdanning som svarte til deres evner og interesser.

Landene i vår kulturkrets sto foran et sprang i utviklingen, fra eliteutdanning til masseutdanning.

1.1 Behov for utbygging på universitetsnivå

1.1.1 Kleppe-komiteens innstilling 1961

I 1960 oppnevnte Kirke- og undervisningsdepartementet en komité til å avgi innstilling om den videre utbygging av våre universiteter og høyskoler. Komiteen ble ledet av statssekretær Per Kleppe fra Finansdepartementet. Med i komiteen var direktør Kristian Ottosen i Studentsamskipnaden i Oslo, foruten sentrale embetsmenn i Kirke- og undervisningsdepartementet. I 1960 betydde fremdeles *høyskoler* den gruppen utdanningsinstitusjoner som senere er blitt betegnet *vitenskapelige høyskoler*, det var altså den videre utviklingen av det tradisjonelle institusjonssystemet som skulle vurderes.

Kleppe-komiteen, som avga sin innstilling i 1961, kunne konstatere at dersom søkningen til universiteter og høyskoler ville fortsette å øke i takt med tendensen de foregående år, ville det i 1970 være behov for 30 000 studieplasser; en tredobling fra 1960. Komiteen mente imidlertid at det ville være helt urealistisk å planlegge utbyggingen i løpet av sekstiårene for et så høyt studenttall. Som planleggingsmål foreslo komiteen en "normalkapasitet" på vel 18 000 studieplasser i 1970.

Kleppe-komiteen foreslo å fordele utbyggingen av den foreslåtte normalkapasiteten med 10 000 studieplasser i Oslo, 4 000 i Bergen og 4 000 i Trondheim. Komiteen foreslo at det burde utvikles et universitet i Trondheim. Norges landbrukshøgskole og Norges veterinærhøgskole, som lå under Landbruksdepartementet, ble vurdert separat.

1.1.2 Videre utbygging på universitetsnivå. St.meld.nr. 91 (1961-62)

Kirke- og undervisningsminister Helge Sivertsen la fram utbyggingsplanen i St.meld.nr. 91 (1961-62) *Om den videre utbygging av universitet og høyskoler*. Også departementet forutså at studenttallet kunne vokse til 30 000 i 1970 ut fra økningen i artianertallet og med uendret frafall og studielengde.

Departementets oppfatning var at man måtte være forberedt på at studenttallet i 1970 kunne bli vesentlig høyere enn den foreslåtte normalkapasiteten på 18 000 og antydnet at det kunne bli nødvendig å foreta reguleringer av studier som hadde vært åpne. (Det skulle vise seg at studenttallet i 1970 kom til å overstige 30 000.)

Departementet påpekte at kravet om kombinasjon av undervisning og forskning på universitetsnivå ville gjøre utdanningen krevende og kostbar og at virksomheten måtte tas opp til revisjon med sikte på å skille ut undervisning som, i alle fall ikke i sin helhet, behøvde ivaretas på dette nivå, men kunne legges til andre institusjoner. Departementet mente likevel at etableringen av en institusjon på universitetsnivå i Tromsø burde utredes.

Da Kirke- og undervisningskomiteen avga Innst.S.nr. 107 (1962-63) til Stortinget, sluttet den seg til både til departementets forslag om å utrede mulighetene for en universitetsutbygging i Tromsø og forslaget om en viss avlastning av universiteter og høyskoler. Om avlastningsproblematikken uttalte komiteen følgende:

Ved den videre utredning bør det overveies om det skulle være hensiktsmessig også her til lands å utvikle en ny institusjonstype, en eller annen form for college eller "University College", som – eventuelt under administrasjon og tilsyn av et universitet, gir opp til et par års grunnleggende utdanning på universitets/

høyskolenivå, og som – hvor forholdene måtte ligge til rette for dette, kunne utvikle forskning og videregående undervisning på ett eller et begrenset antall enkeltområder. En institusjon av denne type kunne så etter hvert utvikles videre til et fullt universitet.

Dette var vel både spiren til distriktshøyskole-ideen og inspirasjon til etablering av universitetskomiteer i mer enn én by i vårt vidstrakte land.

1.2 Videreutdanning for artianere

Allerede i 1965 var det 20 000 studenter på universitetsnivå i Norge og det var ingen tegn til at veksten skulle stoppe opp. Det var åpenbart nødvendig med et videre perspektiv for planleggingen enn det som lå i Kleppe-komiteens innstilling og oppfølgingen av denne.

En ny komité, *Komiteen til å utrede spørsmålet om videreutdanning for artianere og andre med tilsvarende utdanning*, fikk i oppdrag

- å foreslå tiltak som kan føre til best mulig utnyttning av studietid og studiekapasitet;
- å vurdere muligheten for videre avlastning av universiteter og høyskoler med hensyn til elementær undervisning;
- å utrede behovet og formene for utdanning som kan være alternativ til mer langvarige studier ved universiteter og høyskoler;
- å utrede kapasitetsbehovet på lengre sikt, også ut over det som er naturlig å bygge opp i Oslo, Bergen, Trondheim og Tromsø og foreslå lokalisering av eventuelle nye institusjoner.

Komiteen ble etablert ved kgl.res. i september 1965 og supplert ved en ny kgl.res. i desember samme år etter at Borten-regjeringen hadde avløst regjeringen Gerhardsen.

Komiteen fikk Kristian Ottosen som formann, medlemmer var bl.a. Kjølvs Egeland, Halvdan Skar, Lars Roar Langslet og representanter fra departement, universitet, høyskoler og yrkesskoler. Komiteens sekretær var Ingjald Ørbeck Sørheim som senere deltok aktivt i realiseringen av komiteens forslag som leder for distriktshøyskoleseksjonen i Kirke- og undervisningsdepartementet.

1.2.1 Ottosen-komiteens innstillinger 1966-70.

Postgymnasial utdanning

Ottosen-komiteen tok for seg postgymnasial utdanning i stor bredde, og ikke bare ved universiteter og vitenskapelige høyskoler. Mest kjent er forslaget om et nytt skolesystem på det postgymnasiale nivå med betegnelsen *høyskole* (eventuelt betegnet *distriktshøyskole* eller *faghøyskole*, skrev komiteen) som et alternativ til studier ved universitet eller vitenskapelig høyskole. Hovedformålet var å kvalifisere dem som hadde gjennomført gymnas eller annen tilsvarende utdanning, direkte for arbeidsoppgaver i næringslivet.

Mindre kjent er det at Ottosen-komiteen også foreslo at det i tillegg til de daværende utdanningsformer ved yrkesskolene burde utarbeides egne utdanningstilbud beregnet på ungdom med examen artium eller tilsvarende grunnutdanning. Bakgrunnen for dette forslaget var at det i 1960-årene var en betydelig økning av søkere til yrkesskolene som hadde oppnådd studiekompetanse, men som foretrakk en yrkesopplæring framfor universitetsstudier. Komiteen anså det som sannsynlig at vår utdanningspolitikk ville føre i retning av et mer differensiert system av yrkesutdanning, hvor det også ville være spesielle tilbud for ungdom med omfattende teoretisk bakgrunn. (Dette har vi dessverre sett lite av utenfor universitetssystemet, der spesialiseringen gjerne kommer på master-nivået.)

Ottosen-komiteen avga sin første innstilling i 1966. Her ble behovet for studieplasser anslått til 100 000 i 1985. Komiteen viste hvordan man ved systematisk planlegging, organisatoriske tiltak og økonomisk innsats kunne gjennomføre en slik utbygging på en hensiktsmessig måte.

Innstilling nr.2 fra 1967 anbefalte at undervisningen på universitetsnivå ble organisert med tre nivåer: grunnutdanning, spesialutdanning og forskerutdanning og at det ble innført en ordning med vekttall (dette var allerede i bruk ved mat.nat.-fakultetene) for å åpne for nye fagkombinasjoner og muliggjøre overgang mellom institusjonene. Denne innstillingen inneholdt også et prinsippforslag om at all høyere utdanning utenfor universitetene og (de vitenskapelige) høyskolene ble organisert i et særskilt system, under betegnelsen distriktshøyskoler.

I samråd med departementet ble innstilling nr. 3, som kom i 1968, konsentrert om distriktshøyskolespørsmålet. Allerede samme år godkjente Stortinget et opplegg for planlegging av prøvedrift av distriktshøyskoler og i 1969 gjorde Stortinget vedtak om slik prøvedrift.

Imens fortsatte komitéarbeidet. Innstilling nr. 4 om etterutdanning kom i 1969 og i 1970 kom den femte og siste innstillingen fra utvalget. Her ble kapasitetsbehovet for en rekke spesialutdanninger vurdert, men utvalget gjorde også en oppsummering og totalvurdering på grunnlag av de tidligere innstillingene:

Komiteen så det som et hovedmål å foreta en vurdering av den samlede utdanningskapasiteten som ville være nødvendig for å dekke etterspørselen etter utdanning. Med den usikkerhet som knyttet seg til utviklingen framover, la komiteen avgjørende vekt på at utbyggingen siktet mot et system med stor fleksibilitet og muligheter for tilpassing til endrede forutsetninger.

Med hensyn til utdanningens innhold og utforming forutsatte komiteen et utdanningssystem som kunne bidra til å utvikle studentenes evner til systematisk arbeid, selvstendig tenkning og metodisk problembehandling. Utdanningen måtte også gi den enkelte grunnlag for å delta aktivt i utformingen av både sin egen skolering og sin og samfunnets videre utvikling.

Det ble anbefalt at en inntil videre burde begrense universitetsutbyggingen til de fire universitetene i Bergen, Oslo, Tromsø og Trondheim. All høyere utdanning utenom universitetsinstitusjonene skulle organiseres i et landsomfattende system av distriktshøyskoler. Her skulle inngå eksisterende postgymnasiale skoler og nye utdanninger som etter hvert ville bli utviklet. Komiteen foreslo at det i hver region skulle etableres et studiesenter der tyngden av studiene skulle utvikles.

Om forholdet til forskningen sa Ottosen-komiteen at «undervisningen ved distriktshøyskolene nok ville bygge på forskningsresultater og kontakt med forskningsinstitusjoner, men normalt ikke i tilknytning til selvstendig forskning ved distriktshøyskolene».

I ettertid er det nærliggende å bemerke at når departementet stilte samme krav om kompetanse til lektorer ved distriktshøyskoler som til universitetslektorer, var det vel uunngåelig at det ble stadig mer forskning ved distriktshøyskolene selv om lektorene skulle undervise, ikke forske. Ved profesjonshøyskolene som etter hvert ble innlemmet i det regionale høyskolesystemet, ble man høyskolelærer hvis man ikke tilfredsstilte kravene til høyskolelektor. Tretti år senere er kravet fra lærerstaben at de skal ha halvparten av arbeidstiden til forskning når høyskolen de er ansatt ved blir universitet.

Ottosen-komiteen forutsatte at distriktshøyskolene ved siden av sine primæroppgaver også skulle gi desentralisert universitetsundervisning og at alle postgymnasiale institusjoner utenfor universiteter/høyskoler ble samlet i et system av

distriktshøyskoler. De forskjellige studietilbudene på lokalt nivå skulle samordnes ved at eksisterende institusjoner ble integrert i distriktshøyskolene. Et hovedsiktepunkt for studienes utforming måtte være å gi muligheter for kombinasjoner med og overganger til andre studietilbud. Alle studier burde være åpne.

Realiseringen av et utbyggingsprogram etter de foreslåtte linjer ble anslått til å kreve offentlige uttellingene til postgymnasial utdanning på om lag 1,6 pst. av brutto nasjonalprodukt i 1985, mot om lag 0,75 pst. i 1970. Alt i alt representerte komiteens forslag et meget betydelig økonomisk løft. Ottosen-komiteen mente likevel at det er realiserbare forslag den la fram. (I 2003 var de offentlige utgiftene til høyere utdanning steget til 2,3 pst av BNP (direkte bevilgninger til institusjonene pluss studiefinansieringen)).

1.2.2 Høyere utdanning. St.meld.nr.66 (1972-73) og St.meld.nr.17 (1974-75)

Da Ottosen-komiteen var ferdig med sitt utredningsarbeid i 1970, hadde tallet på studenter i universitetssektoren passert 30 000. Prøvedrift av distriktshøyskoler var igangsatt. Stortinget hadde gjort vedtak om opprettelse av Universitetet i Tromsø og Universitetet i Trondheim i 1968. Norges idrettshøgskole ble etablert i 1968, Arkitektthøgskolen i Oslo i 1969. Norges musikkhøgskole kom til i 1973.

En samlet behandling av Ottosen-komiteens innstillinger lot imidlertid vente på seg. I 1973 forelå St.meld.nr. 66 (1972-73) *Om den videre utbygging og organisering av høgre utdanning* fra Korvald-regjeringen. Det var nå begrepet *høgre utdanning* ble innført til avløsning for Ottosen-komiteens *postgymnasial utdanning*. Også begrepet *vitenskapelig høgskole* ble nå tatt i bruk. Meldingen ble trukket etter regjeringsskiftet høsten 1973 og saken kom først til Stortinget med St.meld.nr. 17 (1974-75) fra den etterfølgende Bratteli-regjeringen. Bjartmar

Gjerde avløste Anton Skulberg som kirke- og undervisningsminister.

I Stortingsmelding nr. 17 kom den første oversikten over det som departementet nå offisielt anerkjente som høyere utdanning (tallene angir kapasiteten for høsten 1973):

Universitetet i Oslo	17 100
Universitetet i Bergen	7 380
Universitetet i Trondheim	6 950
Universitetet i Tromsø	760
Vitenskapelige høyskoler	2 765
<u>Under LD: NLH, NVH</u>	<u>845</u>
<u>Sum universitetssektoren</u>	<u>35 800</u>
Distriktshøyskoler	2 900
Lærerskoler	9 800
Tekniske skoler, 2. og 3. årstrinn	4 000
Sosialskoler o.l.	800
<u>Andre høyskoleinstitusjoner i Oslo</u>	<u>700</u>
<u>Sum høyskolesektoren</u>	<u>18 200</u>
<u>Totalt</u>	<u>54 000</u>

Utbyggingen av lærerskolene og de tekniske skolene hadde startet allerede i 1960-årene, med opprettelse av skoler på mange nye steder. Men det foregikk ikke i så raskt tempo eller med så stor politisk oppmerksomhet som for distriktshøyskolene.

Ved lærerskolene nedla man etter hvert de fireårige linjene, der de to første år erstattet examen artium. Skolene ble derved rene høyskoler for toårig allmennlærerutdanning, med mange tilbud om påbyggingsår i ett eller to fag. Etter hvert økte kapasiteten i utdanning av førskolelærere og faglærere. Det ble drevet forsøksvirksomhet i stort omfang. En ny lov om lærerutdanning trådte i kraft høsten 1975.

Ved de tekniske skolene, som var fylkeskommunale med statlige tilskudd, omfattet det første studieår undervisning

fram til examen artium. Staten overtok høyskoleutdanningen fra 1977, mens fylkeskommunene beholdt forkursene.

I Stortingsmelding nr. 17 ble det samlede utbyggingsmål for høyere utdanning satt til 80 000 studieplasser i annen halvdel av 1980-årene. Tilsvarende tall hadde fremkommet i Stortingsmelding nr. 66.

Helsefagutdanningen hadde ennå ikke funnet sin plass i høyskolesystemet. Dette skyldtes dels at slik utdanning fortsatt ble behandlet som ren etatsutdanning, dels at den i liten utstrekning formelt var basert på examen artium. Spørsmålet om hvordan helse- og sosialutdanning skulle organiseres ble lagt fram av Sosialdepartementet i St.meld.nr. 13 (1976-77). Departementet konstaterte at den daværende treårige utdanningen bare delvis lå på høyskolenivå og foreslo en framtidig organisering med toårig høyskoleutdanning basert på minst ett års yrkesutdanning i videregående skole. Stortinget fastslo at sykepleierutdanningen skulle være treårig på høyskolenivå, og at dette skulle være det vanlige mønster for all helse- og sosialutdanning. Helsefaghøyskolene ble overført til Kultur- og vitenskapsdepartementet i 1981. Da fikk vi en samlet oversikt over studieplasser i regionale høyskoler (1980-tall).

Distriktshøyskoler, sosialskoler m.m.	7 700
Pedagogiske høyskoler, musikkonservatorier	12 100
Helsefaghøyskoler	7 300
Ingeniørhøyskoler, maritime høyskoler	5 700
<u>Sum høyskolesektoren</u>	<u>32 800</u>

På samme tid var det 40 600 studenter i universitetssektoren, slik at totaltallet i 1980 var kommet opp i 73 600.

Da Stortinget behandlet St.meld.nr. 17 på grunnlag av Innst.S.nr. 272 (1974-75) i 1975 var det først og fremst organiseringen og styringen av det regionale høyskolesystemet som forårsaket debatt. Meldingen hadde foreslått et felles styre

for alle høyskolene i en region. Dette forslaget fikk ikke flertall i Stortinget. Det ble bestemt at de eksisterende høyskoler skulle opprettholdes som selvstendige institusjoner, med et felles styre med begrenset myndighet i den enkelte region. De nye institusjonene fikk beholde betegnelsen distriktshøyskoler og de andre institusjonene ble betegnet høyskoler eller faghøyskoler.

I meldingen hadde departementet understreket viktigheten av at universitetene, de vitenskapelige høyskolene og de regionale høyskolene ble sett som et samlet nasjonalt system for høyere utdanning. Departementet mente derfor at det burde overveies å etablere et rådgivende organ for all høyere utdanning. Både meldingen og komitéinnstillingen henviste i denne forbindelse til at de faste rektormøtene for universitetene og de vitenskapelige høyskolene (Universitetsrådet) hadde drøftet behovet for økt samordning. Men rektorene ønsket ikke at rektormøtene skulle erstattes av et departementsoppnevnt råd og forslaget om et felles råd for høyere utdanning fikk ikke flertall i Stortinget.

1.2.3 Utviklingen videre. St.meld.nr.66 (1984-85) og St.meld.nr.19 (1986-87)

I 1985 la kultur- og vitenskapsminister Lars Roar Langslet fram Willoch-regjeringens melding om høyere utdanning, St.meld.nr. 66 (1984-85). Da var utbyggingsmålene fra 1974-75 blitt en realitet: Stortingsmelding nr. 17 hadde satt 80 000 studieplasser i annen halvdel av 1980-årene som mål for utbyggingen. Med Norges offisielle statistikk som kilde anga den nye stortingsmeldingen at det var 88 000 studenter i høyere utdanning i Norge, fordelt med 47 000 i høyskolesektoren og 41 000 i universitetssektoren. Meldingen påpekte at en betydelig del av studenttallveksten i løpet av de ti årene som var gått, besto i at en del utdanninger var utviklet til høyskoleutdanning, bl.a. helsefag, maritime fag og estetiske

fag. I 1982 ble dessuten utdanning i bedriftsøkonomiske fag ved BI overført til statistikken for høyere utdanning. I alt utgjorde dette 12 500 studenter, alle innenfor høyskolesektoren. Økningen i studenttallet for øvrig var 11 500, med 3700 i universitetssektoren og 7 800 i høyskolesektoren. Disse tallene lå til grunn for regjeringens nye mål om 100 000 studieplasser innen midten av 1990-årene.

Ifølge oppgaver fra Statistisk Sentralbyrå var det i 1982 i alt 227 institusjoner som ga høyere utdanning, herav 114 statlige, 48 fylkeskommunale og 65 private. Det store antallet skyltes i betydelig grad oppgradering av tidligere fagutdanninger til høyskolestatus. Disse skolene var spredt over hele landet og etableringen av distriktshøyskolene hadde ytterligere bidratt til en jevnere fordeling av utdanningstilbudet. Distriktshøyskolestudier var nå blitt et reelt alternativ, med 7 600 studieplasser i 1983.

I korthet kan det vel sies at hovedhensikten med stortingsmelding nr. 66 var å rapportere om den betydelige utviklingen i norsk høyere utdanning som hadde funnet sted i løpet av de foregående ti årene og legge til rette for videre utvikling etter de hovedlinjer som hadde blitt trukket opp gjennom oppfølgingen av Ottosen-komiteens innstillinger. Ottosen-komiteens behovsanslag på 100 000 studieplasser i 1995 var nå også blitt offisiell politikk.

Før meldingen kom til behandling i Stortinget, var det også denne gangen et regjeringsskifte og den nye arbeiderpartiregjeringen under Gro Harlem Brundtland med Hallvard Bakke som kultur- og vitenskapsminister la fram St.meld. nr. 19 (1986-87) som et tillegg til St. meld.nr. 66 (1984-85). Her ble det slått fast at tallet på studieplasser måtte økes til 105 000 fram mot 1995, med teknologisk utdanning, økonomisk/administrativ utdanning og helse- og sosialfag-utdanning som satsningsområder. Det ble poengtert at høyere

utdanning og forskning ville spille en viktig rolle for Regjeringens handlingsplan for næringsutvikling.

Meldingen påpekte at dersom en skulle løse de nye oppgavene som universitets- og høyskolesystemet sto overfor, og fremme kvaliteten i undervisning og forskning, ville det være nødvendig med mer rasjonell bruk av ressursene i høyere utdanning. Arbeidsdeling og samarbeid ville være sentrale stikkord i denne sammenhengen. En måtte da finne styringsordninger som ville gjøre det mulig å sette nasjonale mål for utviklingen, samtidig som en kunne ta vare på det verdifulle i lokale initiativ.

Ut fra dette ønsket Regjeringen å sette ned et bredt sammensatt utvalg for å trekke opp hovedlinjene i utviklingen av høyere utdanning fram mot år 2000, bl.a. når det gjaldt organisering og prioritering. Kanskje var dette det viktigste signalet i tilleggsmeldingen.

I Innst.S.nr. 124 (1986-87) sluttet kirke- og undervisningskomiteen seg til forslaget om å nedsette et bredt sammensatt utvalg. Et flertall i komiteen uttalte at det likevel ville være behov for et råd for høyere utdanning som kunne ta for seg samordning og strategisk planlegging og ba departementet legge til rette for dette uten å avvende innstillingen fra det nye utvalget. Forslaget hadde vært oppe flere ganger før, begge meldingene som nå ble behandlet, hadde uttalt at det ikke burde opprettes. Det var vel ikke overraskende at departementet valgte å avvende innstillingen fra det utvalget som skulle oppnevnes.