

2. Arbeidsdeling og samarbeid i Norgesnett

2.1 *Hernes-utvalget 1988: Med viten og vilje*

Universitets- og høyskoleutvalget ble oppnevnt i 1987 i samsvar med Regjeringens forslag i St.meld.nr. 19 (1986-87) med professor Gudmund Hernes som leder. Innstillingen forelå allerede året etter.

I sin innstilling NOU 1988:28 påpekte utvalget at en reforminnsats ville være nødvendig:

De oppgaver landet står overfor kan ikke løses ved bit-vise forbedringer. Situasjonen må møtes ved en grunnleggende reorientering under samlende perspektiv. Reorienteringen blir en større utfordring fordi det norske samfunnet de neste 20 årene vil møte sterke omdanningskrefter, blant dem kunnskapseksplorasjonen, internasjonaliseringen og befolkningsendringen. De kvalitative mål for høyere utdanning og forskning må holdes opp mot disse endringskreftene.

Målsettingen om 105.000 studieplasser i 1995 viste seg å være alt for beskjeden: I 1995 var det blitt over 165 000 studieplasser i Norge, herav mer enn 150 000 ved statlige institusjoner.

Et av de mange spennende innspillene fra Hernes-utvalget var ideen om Norgesnett:

[...] et integrert nettverk for høyere utdanning og forskning. Et slikt Norgesnett må bygges på to hovedprinsipper:

- å utbygge knutepunktene i det;
- å utvide forbindelseslinjene mellom dem.

Utvalget påpekte at det i oppfølgingen av Ottosen-komiteés innstillinger fra årene 1966-70 var blitt gjennomført et

utdanningspolitisk storløft i Norge, men konstaterte at dette hadde gitt to parallelle sektorer - universitetssektoren og den regionale sektor - og til dels rivaliserende institusjoner i norsk høyere utdanning:

For den neste generasjonen må målet være å utvikle et integrert kunnskapsnettverk for høyere utdanning og forskning. Det fordrer en klar arbeidsdeling mellom institusjonene, der universitetene har et hovedansvar for grunnforskning og forskerutdanning, og de regionale høyskoler og sentra et hovedansvar for yrkesrettet utdanning og regionrettet anvendt forskning. Den funksjonelle spesialisering må gå sammen med nasjonal integrering og et langt mer utviklet samarbeid mellom lærestedene. Da må både knutepunktene i nettverket konsolideres og styrkes, og forbindelseslinjene mellom dem utvides. Landets samlede ressurser tillater ikke at alle tilbud etableres i alle fylker.

Målet for den videre utvikling av det regionale høgskolesystem må være å gjøre flere av de regionale sentra til nasjonale tyngdepunkter på spesielle områder, slik at lærestedene gjensidig kan utnytte hverandres fortrinn. Samtidig må det åpnes for lettere overgang for studenter og personell fra den ene sektor til den andre og for nærmere samarbeid mellom lærestedene om undervisning, forskning og forskeropplæring.

Lærestedene må få større frihet til å forvalte sine midler, samtidig som den funksjon og de oppgaver hvert av dem skal ha, må passes inn i en overordnet politikk for hele landet. Fordelingen av beslutningsmyndighet må forene behovet for nasjonal politisk styring med institusjonenes faglige selvstendighet innen fastlagte rammer.

Hernes-utvalget foreslo en lang rekke konkrete endinger, bl.a. om organiseringen og styringen av institusjonene, organiseringen av studiene, forbedring av studiekvalitet, studentvelferd og utdanningsfinansiering, videreutvikling av forskerutdanningen og organiseringen av forskningen ved lærestedene. Utviklingen på flere av disse områdene vil bli omtalt nedenfor i forbindelse med den politiske oppfølgingen i Regjeringen og Stortinget.

Når det gjaldt forskerutdanningen, konstaterte Hernes-utvalget at det i løpet av de foregående årene var blitt innført en rekke nye doktorgrader med varierende innslag av strukturerte studier og forpliktende veiledning for ulike fag og fakulteter. Utvalget påpekte at målsettingen måtte være at de nye gradene skulle ha et faglig nivå som de internasjonalt mest gangbare gradene. Med dette utgangspunkt foreslo utvalget

- at det innføres organisert forskerutdanning i alle fag som har innført nye doktorgrader;
- at organisert forskerutdanning fram til doktorgrad blir det øverste trinn i gradsstrukturen (cand.mag., hovedfag, doktorgrad);
- at det faglige og formelle ansvaret for forskerutdanningen og tildeling av doktorgrader legges til grunnforskningsinstitusjonene;
- at det tilstrebes en felles tidsnormering for forskerutdanningens lengde (3 årsverk), som svarer til tilsettingsperioden i stipendiatstilling.

Hernes-utvalget tok også opp til diskusjon spørsmålet om institusjonenes tilknytningsform. Utvalgets konklusjon var

- at universiteter og høyskoler fortsatt burde være en del av statsforvaltningen for å sikre den nasjonale styringen av høyere utdanning;

- at institusjonene burde få utvidede fullmakter innen den etablerte tilknytningsformen;
- at de utvidede fullmaktene måtte medføre myndighet og ansvar for ressursdisponeringen innenfor tildelt budsjetttramme.

Utvalget foreslo at Norges landbrukshøgskole og Norges veterinærhøgskole burde overføres fra Landbruksdepartementet til Kultur- og vitenskapsdepartementet. Det ble realisert i 1997.

2.2 Fra visjon til virke. St.meld.nr. 40 (1990-91)

Oppfølgingen av Hernes-utvalgets mange forslag om endringer i norsk høyere utdanning kom først og fremst gjennom St.meld.nr. 40 (1990-91) *Fra visjon til virke*. Flere av utvalgets forslag var imidlertid da allerede behandlet i Stortinget gjennom St.meld.nr. 4 (1988-89) *Langtidsprogrammet 1990-93*, St.meld.nr. 28 (1988-89) *Om forskning*, St.meld.nr. 43 (1988-89) *Mer kunnskap til flere*, og i forbindelse med Ot.prp.nr. 62 (1988-89) *Lov om universiteter og vitenskapelige høyskoler*. Det bør legges til at Stortingsmelding nr. 40 også bygde på andre utredninger enn Hernes-utvalgets innstilling, først og fremst NOU 1988:32 *For et lærerrikt samfunn* (Johannesen-utvalget), NOU 1989:13 *Grenseløs læring* (Flatin-utvalget), og Studiekvalitetsutvalgets innstilling til departementet i 1990 (Handal-utvalget). Likevel var det først og fremst Hernes-utvalgets innstilling som preget Stortingsmelding nr. 40.

Norgesnett-ideen fikk ny politisk tyngde da Gudmund Hernes ble kirke-, utdannings- og forskningsminister i den nye Harlem Brundtland-regjeringen i november 1990. På oppfordring fra statsråden tok Universitetsrådet allerede i januar 1991 opp arbeidet med en bedre koordinering og arbeidsdeling mellom institusjonene i Norgesnett. (Det var

da jeg tiltrådte som generalsekretær for Det norske universitetsråd, samarbeidsorganet for de norske universitetene og vitenskapelige høyskolene.)

Også stortingsmeldingen som kom våren 1991 forutsatte en aktiv medvirkning fra Universitetsrådet når det gjaldt å omsette de utdanningspolitiske ideene til politisk virkelighet.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet gikk i St.meld.nr. 40 inn for at antall høgskoleenheter skulle reduseres til ca. 30 og at det ikke skulle opprettes nye universiteter eller høyskoler. I Norgesnettets skulle alle læresteder virke som faglige knutepunkter. Universitetene og de vitenskapelige høyskolene skulle ha ansvaret for grunnforskning og forskerutdanning. De regionale høyskolene skulle samarbeide med grunnforsknings-institusjonene på dette feltet. Studentene måtte lett kunne bevege seg mellom de forskjellige lærestedene. Departementet skulle ha hånd om den nasjonale arbeidsdelingen innenfor Norgesnettets mht. studietilbud, dimensjonering og fordeling av studiekapasitet.

Både Hernes-utvalget og Flatin-utvalget som hadde levert sin rapport om grenseløs læring ga innspill til departementets vurdering av den norske gradsstrukturen. Hernes-utvalget anbefalte at man bygget videre på den tradisjonelle gradsstrukturen for de frie universitetsstudiene, med et 4-årig cand.mag.-studium som første trinn, et 2-årig hovedfagsstudium som neste trinn og en 3-årig forskerutdanning som øverste trinn. Flatin-utvalget gikk inn for at man skulle tilpasse de norske gradene til den engelske gradsstrukturen, med en 3-årig bachelorgrad, en 2-årig mastergrad og en 3-årig Ph.D-grad.

I St.meld.nr. 40 sa departementet seg enig med Hernes-utvalget i at man ikke skulle innføre noen ny grad med kortere studietid enn cand.mag. Når det gjaldt neste trinn i gradsstrukturen, påpekte departementet at den engelske mastergraden ikke var entydig definert; noen mastergrader med hovedvekt på undervisning, andre på forskning.

Riktignok hadde flere av de norske universitetene allerede fått departementets samtykke til å innføre engelskspråklige mastergrader, men departementet mente at disse gradene bare burde brukes som ledd i internasjonaliseringsprogram. Gradsstrukturen med cand.mag. og hovedfag levde derfor videre, men nå med en doktorgrad som et tredje trinn.

Departementet påpekte at det måtte utarbeides en handlingsplan for forskerutdanning for sikring av kvalitative standarder, harmonisering av doktorgradsprogrammer og vurdering av samlet studietid for cand.mag., hovedfag og doktorgrad. Dette ble en hovedoppgave for Universitetsrådet i tiden som fulgte.

Som leder for Forskerforbundet hadde jeg i begynnelsen av 1960-årene fremmet krav om organisert forskerutdanning. Først i 1986 hadde departementet akseptert retten til forskerutdanning for alle som ble tilsatt i vitenskapelig begynnerstilling ved universitet eller vitenskapelig høyskole. Forskerutdanningen ble da knyttet til tilsetning i stipendiatstilling. Departementets retningslinjer fra 1986 slo fast at tilsettingsperioden normalt skulle være i 3-6 år og omfatte 3 årsverk til forskerutdanning. I praksis ble normen ved universitetene 4 års tilsetning og 25 % pliktarbeid. (Som ekspedisjonssjef i Kultur- og vitenskapsdepartementet hadde jeg underskrevet de nye retningslinjene for vitenskapelige begynnerstillinger. Som Universitetsrådets generalsekretær organiserte jeg noen år senere arbeidet med å få utarbeidet felles retningslinjer for doktorgradsutdanningen.)

I Innst.S. nr. 230 (1990-91) uttalte Stortingets kirke- og undervisningskomité bl.a.:

Når det skal trekkes opp linjer for en langsiktig politikk for høyere utdanning, er det viktig med visjoner og forpliktende planer for høyere utdanning og forskning. Vi må være åpne for nye løsninger tilpasset når tids

utviklingstrekk. Komiteen vil legge følgende politiske prinsipper til grunn for utviklingen av høyere utdanning:

Komiteen vil understreke prinsippet om lik rett til utdanning for alle. Det norske utdanningssystemet må innrettes slik at alle som ønsker det, skal ha like muligheter til videregående eller høyere utdanning som gir yrkeskompetanse. Kunnskap blir på 90-tallet en grunnleggende ressurs for verdiskapning, vekst og verdiforvaltning. Utdanningstilbudene må ta sikte på å utnytte befolkningens ressurser maksimalt. Dette er rammer som må legges til grunn ved utmeislingen av en politikk for høyere utdanning for 1990-årene. Komiteen vil gi uttrykk for at den innenfor slike rammer også må tas hensyn til den enkeltes rett til utdanning. Når det satses på kvalitet, må det både gjelde rammebetingelsene for studenter og ansatte og utdanningens form og innhold.

Hernes-utvalget hadde som et element i sin drøfting av personalpolitikken foreslått at tilsatte i vitenskapelige stillinger ved universiteter og høyskoler skulle gis personlig lønn og tittel som professor når det forelå erklæring om professorkompetanse. Det var et gammelt krav fra min tid i Forskerforbundet som dukket opp igjen her. Forslaget ble ikke fulgt opp i Stortingsmeldingen: Her påpekte regjeringen at tiden ikke var inne for en slik omlegging av lønnssystemet i universitets- og høyskolesektoren. Men et flertall i Kirke- og undervisningskomiteen mente likevel at man for å sikre rekrutteringen til universitetene og høyskolene burde åpne for adgang til å innføre en ordning med opprykk til professor på bakgrunn av dokumentert vitenskapelig kompetanse. Slik ble det. Gjennomføringen av opprykksordningen ble i mange år administrert av Universitetsrådet. Her fikk jeg i fanget

administreringen av den ordningen jeg tretti år tidligere hadde fremmet krav om som leder for Forskerforbundet.

I ettertid kan man oppsummere noen av de viktigste konsekvensene av Hernes-utvalgets anbefalinger slik:

- Fusjoneringen av de mange små høyskolene i 26 regionale høyskoler;
- Felles lov for universiteter og høyskoler;
- Organisert forskerutdanning;
- Større oppmerksomhet på kvalitet og på internasjonalisering.

Arbeidsdelingen mellom universiteter og høyskoler hadde vært gjenstand for politisk debatt i Norge også før Hernes-utvalgets tid. Helt siden de første distriktshøyskolene så dagens lys en mannsalder tidligere hadde det vært en ”academic drift” i denne delen av det regionale høyskolesystemet. Noe annet kunne man vel ikke vente når man stilte krav om forskningskompetanse ved tilsetting av lærerstillingene i de nye distriktshøyskolene.

Arbeidsdelingen mellom universitetssektoren og høyskolesektoren ble på nytt et spenningsfelt i den utdannings- og forskningspolitiske debatten som fulgte. Samtidig som samarbeidet på tvers av sektorgrensene ble stadig mer omfattende og etter hvert inkluderte både hovedfagsundervisning og forskerutdanning, ble det fremsatt krav fra høyskolesektoren om at regionale høyskoler måtte få en selvstendig rett til å tildele universitetsgrader helt opp til doktorgrad og at grunnforskning også kunne foregå i høyskolene.

Fra universitetenes side hadde det vært en forutsetning for utviklingen av samarbeidet mellom institusjonene i høyere utdanning at den arbeidsdeling som Regjeringen og Stortinget trakk opp gjennom behandlingen av St.meld.nr. 40 og Innst.S.nr. 230 om høyere utdanning, ville stå fast. Denne

arbeidsdelingen ble i all hovedsak bekreftet gjennom behandlingen av St.meld.nr. 36 (1992-93) *Om forskning*. Senere gjorde stortingskomiteen skillet mellom universitetsrektor og høyskolesektor mindre absolutt. Særlig skjedde dette ved Stortingets behandling av ny felles lov for universiteter og høyskoler. Men også gjennom sine årlige budsjettkommentarer bidro komiteen til å runde av kantene i prinsippene fra Hernes-utvalgets innstilling og Stortingsmelding nr. 40.

2.3 Lov om universiteter og høyskoler

Den første felles lovgivning for høyere utdanningsinstitusjoner kom med Lov av 16. juni 1989 nr. 77 om universiteter og vitenskapelige høyskoler (Universitetsloven). Den gjaldt for de fire universitetene og de seks vitenskapelige høyskolene. Før det hadde Universitetene i Oslo, Bergen og Trondheim hver sin egen lov. Universitetet i Tromsø var det ingen lov for. De fleste vitenskapelige høyskolene hadde egne lover.

En felles lov kunne ses som en logisk konsekvens av utviklingen av en nasjonal politikk for høyere utdanning. Loven definerte formålet for universitetene og de vitenskapelige høyskolene slik:

Institusjonene skal gi høgre utdanning, drive forskning og utbre kunnskap i samfunnet om vitenskapens metoder og resultater. Institusjonene kan ikke gis pålegg om innholdet i undervisninger og forskningen.

Loven ga bestemmelser om institusjonenes styringsorganer og administrasjon, tilsettinger, om studentforhold, eksamener og grader. Et styre bestående av representanter for de vitenskapelige tilsatte, teknisk/administrativt tilsatte og studentene var institusjonens øverste ansvarlige organ. En administrerende direktør hadde det daglige ansvar for administrasjonen. Det var direktøren som var ansvarlig for

økonomiforvaltning og regnskap, og som hadde generell anvisningsmyndighet.

Loven ga grunnlag for en større egenforvaltning enn tidligere, bl.a. fikk institusjonene nå retten til å tilsette sine professorer, de var tidligere blitt utnevnt av Kongen. Gradvis fikk institusjonen utvidet disposisjonsrett over budsjettet innenfor gitte rammer. Styret godkjente studieplanene, men det var fremdeles Kongen som bestemte hvilke grader institusjonen kunne tildele. Til tross for den større friheten universitetene og de vitenskapelige høyskolene fikk gjennom Universitetsloven, lå beslutningsansvaret på mange områder fremdeles i departementet.

De regionale høyskolene hadde i 1989 et regionalt høgskolestyre som et mellomledd mellom seg og departementet. De fleste høyskolene var små og hadde en tilsvarende liten administrasjon. Det var derfor ikke aktuelt å legge institusjonene i høyskolesektoren under samme lov som institusjonene i universitetssektoren. Men etableringen av Norgesnett gjorde det naturlig å ta opp spørsmålet om en felles lov for alle institusjonene som skulle samarbeide i det nye nettverket. Det forutsatte samling av de mange små enhetene i større institusjoner. Dette ble gjort i 1994, da ble de regionale høyskolene samlet i 26 statlige høyskoler.

Diskusjonen i det utvalg som utarbeidet forslag til ny lov (Bernt-utvalget), kom først og fremst til å dreie seg om alle institusjonene skulle ha like rettigheter under loven. Ulike syn kom fram gjennom dissenser på flere punkter i utvalgets innstilling, som forelå som NOU 1993:24 *Lov om universiteter og høyskoler*. Tilsvarende delte høringsuttalelsene seg klart i to grupper, universitetssektoren ville opprettholde et klart skille mellom universiteter og vitenskapelige høyskoler på den ene side og de statlige høyskolene på den andre, mens høyskolesektoren ville likestille de statlige høyskolene med de vitenskapelige høyskolene..

Departementet påpekte i Ot.prp.nr. 85 (1993-94) *Om lov om høgre utdanning* at arbeidsdelingen innenfor Norgesnett, med ulikt ansvar for grunnforskning, forskerutdanning og hovedfag, kunne gjøre det hensiktsmessig å opprettholde det etablerte skillet mellom universitetsrektor og høyskolesektor. Departementet tok likevel ikke klart standpunkt, idet lovforslaget opprettholdt kategorien vitenskapelig høyskole, men unnlot å ta de vitenskapelige høyskolene med sammen med universitetene i den eneste paragrafen som skilte universitetene fra de statlige høyskolene, om det særlige nasjonale ansvar for grunnforskning og forskerutdanning. Det gjorde imidlertid stortingskomiteen, som i Innst.O.nr. 40 (1994-95) gikk inn for en formulering i formålsparagrafen som påla universiteter og vitenskapelige høyskoler et særlig nasjonalt ansvar for grunnforskning og forskerutdanning. I samme paragraf kom også Norgesnett inn i loven.

Lov av 12. mai 1995 nr. 22 om universiteter og høyskoler trådte i kraft fra 1. januar 1996. Formålsparagrafen lød slik:

- 1. Institusjonene under denne lov skal gi høgre utdanning som er basert på det fremste innen forskning, kunstnerisk utvikling og erfaringskunnskap. Innenfor et nasjonalt nettverk for høgre utdanning og forskning (Norgesnett) skal institusjonene samarbeide og utfylle hverandre i sine faglige aktiviteter. Utdanningstilbud skal utformes og ses i sammenheng med andre nasjonale og internasjonale utdanningstilbud.*
- 2. Institusjonene skal drive forskning og faglig utviklingsarbeid og/ eller kunstnerisk utviklingsarbeid.*
- 3. Institusjonene kan ikke gis pålegg om læreinnholdet i undervisningen og innholdet i forskningen eller det kunstneriske og faglige utviklingsarbeid.*
- 4. Institusjonene har ansvar for å formidle kunnskap om virksomheten og for å utbre forståelse for vitenskapens metoder og resultater.*

5. *Institusjonene har ansvar for å gi eller organisere tilbud om etterutdanning på sine fagområder.*
6. *Universitetene og de vitenskapelige høyskolene har et særlig nasjonalt ansvar for grunnforskning og forskerutdanning og for å bygge opp, drive og vedlikeholde forskningsbiblioteker og museer med vitenskapelige samlinger og publikumsutstillinger. Andre institusjoner kan tillegges et tilsvarende ansvar på sine særskilte fagområder.*
7. *Undervisningsspråket er til vanlig norsk.*

Det eneste skille i loven mellom universiteter og høyskoler var punkt 6 i formålsparagrafen. Men heller ikke det punktet var absolutt. Høyskoler med universitetsambisjoner så muligheten for å utvikle doktorgradsprogrammer, til å begynne med i samarbeid med et universitet.

2.4 Rådsstrukturen i høyere utdanning

Hernes-utvalget hadde tatt til orde for etableringen av et *råd for høyere utdanning og forskning*. Det nye rådet var tenkt å være et nyskapende og strategisk organ for regjeringen, å gi anbefalinger om de overordnede prioriteringer innen høyere utdanning og forskning, å vurdere den samlede innsatsen på området og i hvilken grad regjeringens og Stortingets prioriteringer ble fulgt opp. Som tidligere nevnt hadde flere utredninger og stortingsmeldinger også tidligere tatt opp spørsmålet om et råd som kunne se hele feltet høyere utdanning i sammenheng, men det hadde vært sterke reservasjoner mot et slikt råd.

Stortingsmelding nr. 40 signaliserte en gjennomgang av rådsstrukturen i høyere utdanning, men ingen oppfølging av Hernes-utvalgets mer vidtfavnende forslag. Etter beslutningen i 1992 om etableringen av Norges forskningsråd, var det helt uaktuelt med et felles råd for høyere utdanning og forskning. Men i september 1994 nedsatte departementet et utvalg med

studiedirektør Toril Johansson ved Universitetet i Oslo som leder for å vurdere hvordan KUFs behov for sektorovergripende rådgivning kunne dekkes. Selv representerte jeg Universitetsrådet i dette utvalget.

Utvalget anbefalte at man burde en bygge videre på den todelte strukturen som eksisterte med Universitetsrådet og det nylig etablerte Høgskolerådet. Utvalget så ikke bort fra en utvikling som over tid ville føre til en sammenslutning av de to rådene, men mente at tiden ennå ikke var moden for å etablere ett felles råd.

Departementet ønsket imidlertid å etablere et nytt rådsorgan på tvers av sektorgrensene. Det skulle være rådgivende for departementet når det gjaldt den langsiktige utviklingen av høyere utdanning i Norge, særlig når det gjaldt sektorovergripende forhold. *Norgesnettrådet* ble etablert på forsommeren 1998, men fikk ikke noe langt liv; det ble nedlagt ved utgangen av 2002.

Allerede i 2000 hadde Universitetsrådet (UR) og Høgskolerådet (HR) gått sammen i Universitets- og høgskolerådet (UHR).