

Reformer af institutionsstrukturer

- internationale erfaringer

Indhold

1	Indledning	4
1.1	Undersøgelsens formål	4
1.2	Fremgangsmåde og metode	4
2	Resume	6
3	Holland	7
3.1	Indledning	7
3.2	Historisk baggrund	7
3.3	Formål med restruktureringen	8
3.4	Sammenlægningsprocessen	8
3.5	De fusionerede institutioner	10
3.6	Uddannelser på en HBO-institution	11
3.7	Titler og grader	12
3.8	Ledelse og rollefordeling	12
3.9	HBO-institutionernes forhold til universiteterne	13
3.10	Forskning	13
3.11	Kvalitetssikringssystem	13
3.12	Resultater af fusionerne	14
3.13	Opsummering	15
4	Sverige	17
4.1	Indledning	17
4.2	Historisk baggrund	17
4.3	Reformen i 1977	17
4.4	Universitets- og højskolereformen i 1993	18
4.5	Svenske højskoler i dag	19
4.6	Eksamensordning	19
4.7	Generelle eksaminer	20
4.8	Eksaminer i forskeruddannelse	20
4.9	Adgangskrav	20
4.10	Dimensionering og ressourcefordeling	21
4.11	Ledelse på institutionerne	21
4.12	Udvikling i studenterbestanden	22
4.13	Udvikling inden for uddannelsesudbuddet	22

4.14	Forskning	24
4.15	Opsummering	25
5	Norge	26
5.1	Indledning	26
5.2	Historisk baggrund	26
5.3	Hernes-udvalgets reformforslag	27
5.4	Formål med reformen	28
5.5	Sammenlægningsprocessen	28
5.6	De fusionerede institutioner	30
5.7	Organisationsstruktur og akademisk profil	31
5.8	Geografisk placering	32
5.9	Ledelse på højskolerne	32
5.10	Evaluering af højskolereformen	33
5.11	Opsummering	34
6	Oversigt over andre landes reformer	36
6.1	Australien	36
6.2	England	38
6.3	Finland	39
6.4	Den flamsk-talende del af Belgien	42
7	Bilag	43
8	Kildehenvisning	44

1 Indledning

I januar 1998 fremlagde regeringen redegørelsen *Det 21. århundredes uddannelsesinstitutioner*, hvori man diskuterede behovet for en reform af institutionsstrukturen for korte, mellemlange og lange videregående uddannelser. Af redegørelsen fremgik det, at antallet af studerende pr. uddannelsesinstitution er langt lavere i Danmark set i forhold til andre lande, vi normalt sammenligner os med. Undervisningsministeriet stillede på den baggrund spørgsmålet, om der er behov for en koncentration af indsatsen på det videregående uddannelsesområde, og hvordan den i givet fald ville kunne tilrettelægges.

I november 1998 fulgte regeringen op på den første redegørelse og offentliggjorde *Redegørelse om de videregående uddannelsers institutionelle struktur*, der skal danne grundlaget for en dialog om rammer og mål for de institutionelle reformer. I forlængelse heraf har Undervisningsministeriet bedt Evalueringscenteret¹ om at foretage vedlagte undersøgelse af institutionelle omlægninger i andre lande, med henblik på at inddrage udenlandske erfaringer i den danske debat.

1.1 Undersøgelsens formål

Formålet med undersøgelsen er at kortlægge, hvilke lande der har foretaget institutionelle ændringer i deres videregående uddannelsessystem. Dernæst skal lande, hvis ændringer forekommer særlig interessant i en dansk sammenhæng, beskrives mere detaljeret. I det omfang det er muligt skal undersøgelsen endelig afdække effekterne af de udpegede landes strukturændringer.

1.2 Fremgangsmåde og metode

Undersøgelsen er foregået i flere faser. I første fase er de overordnede og generelle principper for strukturændringer i Norge, Sverige, Finland, Holland, England, Australien samt den flamsk-talende del af Belgien blevet kortlagt. Kortlægningen har Centeret foretaget på baggrund af forskelligt skriftligt materiale, der fremgår af rapportens kildehenvisninger.

¹I rapporten vil der efterfølgende blive refereret til Evalueringscenteret, da Centeret fik opgaven i opdrag før 1. juni 1999, hvor Centeret blev integreret i Danmarks Evalueringsinstitut.

På baggrund af kortlægningerne har Undervisningsministeriet i anden fase besluttet, at de institutionelle omlægninger i Holland og Norge skal beskrives nærmere. Der er i beskrivelsen af landene lagt særlig vægt på 1) tilrettelæggelsen af omlægningerne, 2) implementeringen af ændringerne og 3) effekten af den implementerede institutionelle struktur. Undervisningsministeriet har endvidere ønsket at få beskrevet Sveriges institutionelle struktur.

Under et studiebesøg den 18.-19. januar 1999 interviewede Evalueringscenteret følgende relevante aktører i den hollandske omlægningsproces: Det hollandske undervisnings-, kultur- og forskningsministerium, HBO-raad, Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS) og Hogeschool Haarlem. Af bilag 1 fremgår de personer, der blev interviewet.

Udgangspunktet for interviewet var en spørgeguide, udarbejdet af Undervisningsministeriet og Evalueringscenteret, som blandt andet berørte følgende emner:

- Formål med at foretage institutionelle ændringer
- Kriterier for sammenlægninger af institutioner
- Fusionsprocessen, herunder forløb, ansvarsfordeling, tidsperspektiv
- Samarbejde og synergieffekter ift. de sammenlagte institutioner
- Effekter af de institutionelle omlægninger
- Styringsprincipper
- Ledelsesstruktur på institutionerne.

Beskrivelserne af Sverige og Norge er baseret på tilgængeligt skriftligt materiale, der fremgår af rapportens kildehenvisninger.

2 Resume

Fra 1983-1987 gennemførte Holland en omfattende restrukturering af landets HBO-sektor. Antallet af HBO-institutioner reduceredes fra 359 i 1983 til 78 i begyndelsen af 1987. Med omlægningen lykkedes det de hollandske myndigheder at give HBO-sektoren ny vitalitet, så den i dag statusmæssigt tilsyneladende formår at måle sig med universiteterne. En udvikling der understreges af, at den vækst, der gennem de senere år er foregået i det hollandske uddannelsessystem, netop har fundet sted i HBO-sektoren. Udviklingen forstærkes af, at HBO-sektorens kandidater klarer sig jobmæssigt bedre på arbejdsmarkedet og efterspørges mere end kandidater med en universitetsbaggrund.

Sveriges enhedssystem blev oprettet i 1977. På trods af enheds-idealet har der dog altid været forskel mellem på den ene side universiteter og de store højskoler med faste forskningsressourcer og kompetence til at udbyde forskeruddannelse, og på den anden side de små og mellemstore højskoler uden hverken faste forskningsressourcer eller ret til at udbyde forskeruddannelse. Fra politisk hold er man imidlertid i disse år ved at mindske forskellene. Fra 1997 har de små og mellemstore højskoler som noget nyt fået adgang til offentlige forskningsmidler. Derudover har de svenske beslutningstagere endvidere gjort det muligt for små og mellemstore højskoler at kunne opnå universitetsstatus under forudsætning af, at de opfylder visse fastsatte kriterier. Set ud fra et dansk perspektiv er den svenske indretning af det videregående uddannelsessystem interessant, fordi den er så anderledes i forhold til den danske model. Et kritikpunkt af Sveriges indretning af de videregående uddannelser i et enhedssystem er imidlertid, at det tilsyneladende ikke er lykkedes at skabe et sammenhængende og fleksibelt system. Et krav som synes rimeligt at stille til et enhedssystem.

Ved restruktureringen af Norges såkaldte "høgskolesektor", der foregik fra 1991-1993, blev i alt 98 regionale og traditionelle højskoler omorganiseret til 26 nye højskolecentre. Formålet med restruktureringen var at opnå bedre undervisningsmiljøer og stærke administrative enheder samt at opnå økonomiske rationaliseringsgevinster. Det interessante ved den norske fusionsproces er blandt andet, at højskolecentrene har valgt at indrette sig på forskellige måder i forhold til f.eks. deres geografiske placering og interne organisation. Der er derfor mulighed for nærmere at undersøge fordele og ulemper ved forskellige modeller af fusionerede institutioner. Dertil kommer at mange af erfaringerne stadig er i frisk erindring i og med, at omlægningen foregik for få år siden. Efter omlægningens afslutning blev Norges Forskningsråd i 1994 bedt om at igangsætte en evaluering af det norske projekt, som forventes afsluttet i 1999. Formålet med evalueringen er at vurdere, om de valgte løsninger er egnet til at realisere de fastsatte mål, og at identificere eventuelle svage punkter eller utilsigtede virkninger.

3 Holland

3.1 Indledning

I Holland eksisterer der to typer af videregående uddannelsesinstitutioner - dels 14 universiteter, som fortrinsvist udbyder akademiske uddannelser, og dels de såkaldte HBO-institutioner, hvis kerneopgave er, at udbyde professionsrettede uddannelser af en varighed på fire år.² HBO-institutionerne udbyder uddannelser inden for teknologi, landbrug, sundhed, ingeniørområdet, økonomi, ledelse samt læreruddannelse.

Fra 1983-1987 gennemførte man i Holland en omfattende restrukturering af landets HBO-sektor. Antallet af HBO-institutioner reduceredes fra 359 i 1983 til 78 i begyndelsen af 1987. Med omlægningen lykkedes det tilsyneladende de hollandske myndigheder at give HBO-sektoren ny vitalitet, så den i dag statusmæssigt formår at måle sig med universiteterne. Ifølge interviewpersonerne understreges denne udvikling af, at den vækst, der gennem de senere år er foregået i det hollandske uddannelsessystem, netop har fundet sted i HBO-sektoren. En tendens der forstærkes af, at HBO-sektorens kandidater klarer sig jobmæssigt bedre på arbejdsmarkedet og efterspørges mere end kandidater med en universitetsbaggrund.

3.2 Historisk baggrund

Fra slutningen af 1960'erne og til begyndelsen af 1980'erne steg antallet af HBO-institutioner markant, og ekspansionen gav anledning til diskussioner om ændringer af sektorens struktur. Sektoren selv var en af de aktører, der pressede på for at få gjort noget ved situationen, og i begyndelsen af 1980'erne besluttede regeringen sig for at gennemføre en reform.

Regeringens beslutning skal ikke kun ses i lyset af behovet for strukturændringer i sektoren. En anden vigtig grund til reformen var, at Holland i 1980'erne befandt sig i en økonomisk krise, og uddannelsesområdet var en af de sektorer, der blev udsat for sparekrav. Med omlægningen håbede regeringen således både på at kunne styrke sektoren samtidig med at den kunne opnå økonomiske besparelser.³

² HBO er en forkortelse af hollændernes betegnelse af institutionerne: "Hoger Beroepsonderwijs".

³ Higher Education Policy - An International Comparative Perspective, 1993.

3.3 Formål med restruktureringen

I september 1983 offentliggjorde den daværende hollandske Undervisnings- og forskningsminister Wim Deetman oplægget til reformen, som gik under betegnelsen "Scale-enlargement, Task-reallocation and Concentration" (STC). Hermed var bolden givet op til den hidtil mest massive restrukturering af det hollandske uddannelsessystem.

Målsætningen med reformen var som nævnt økonomiske besparelser og en strukturel styrkelse af HBO-sektoren. Økonomisk set var forventningen, at større institutioner ville muliggøre en mere effektiv anvendelse af ressourcer, blandt andet gennem fælles administration, en koncentration af dyrt udstyr og andre fælles faciliteter.

Kvalitativt var intentionen generelt at forbedre uddannelserne og udbuddet ved at skabe større institutioner. På den måde ønskede regeringen blandt andet at skabe bedre muligheder for interaktion mellem forskellige discipliner og øge faglige valgmuligheder for studerende.

Ud over at sammenlægningerne skulle resultere i et begrænset antal større flerfaglige institutioner, benyttede regeringen fusionsprocessen til at tildele institutionerne en langt højere grad af autonomi i egne institutionelle anliggender og eksterne relationer til andre institutioner og myndigheder. Det samme gjorde sig gældende på finansieringssiden, hvor man indførte nye regler der betød, at den megen detailregulering, der tidligere havde fundet sted, nu blev erstattet af en rammebevilling, "lump-sum", som institutionerne selv fik ansvaret for at disponere over.⁴

3.4 Sammenlægningsprocessen

De hollandske myndigheder fastsatte tre minimumskrav, som institutionerne skulle leve op til i forbindelse med fusionsprocessen:

- 1) Hvis en institution fortsat ønskede at modtage offentlige midler skulle dens studenterbestand bestå af mindst 600 studenter.⁵
- 2) En institution skulle fungere som en administrativ og uddannelsesmæssig enhed med en ledelse og en bestyrelse.
- 3) Hvis en ny institution bestod af geografisk adskilte enheder/afdelinger, skulle disse enheder være placeret inden for en rimelig kort geografisk afstand.

Med disse krav blev et stort antal institutioner mere eller mindre "tvunget" til at slå sig

⁴ Mergers in higher education, 1992.

⁵ Ifølge HBO-raad var kravet på læreruddannelsesområdet 200 studerende.

sammen med andre for at sikre fremtidig offentlig økonomisk støtte. For at kunne opfylde kravet om et minimum på 600 studerende pr. institution var 63 pct. af de eksisterende institutioner tvunget til at fusionere. Derudover betød kravene om en ledelse og bestyrelse, at sammenlægningerne skulle være reelle fusioner.⁶

Kravet om geografisk nærhed/samlokalisering blev taget med for at sikre, at de antagede fordele ved en fusion som stordrift, faglig integration og synergieffekter, blev varetaget på bedst mulig måde. I praksis viste det sig dog ifølge HBO-raad, at regeringen ikke stod så stejlt på netop dette punkt, og nogle af institutionerne endte med at få lov til at fusionere med institutioner fra andre regioner.

Et af de mest bemærkelsesværdige forhold ved reformen, var måden hvorpå hele processen blev organiseret. Af STC-dokumentet fremgik det, at kun det absolut mest nødvendige skulle besluttes af regeringen, og at så meget som muligt skulle overlades til institutionerne.

Som konsekvens heraf bad regeringen det såkaldte HBO-raad om at koordinere hele omlægningsprocessen, og HBO-raad fungerede i realiteten som eneste led mellem regeringen og institutionerne.⁷ HBO-raad startede med at tage rundt til alle HBO-institutionerne for at få deres input til processen. På baggrund af disse drøftelser udarbejdede rådet et forslag til, hvordan fusionerne kunne se ud for hver region. Planen udgjorde et overordnet forhandlingsoplæg, som institutionerne havde mulighed for at komme med ændringsforslag til, hvis de ønskede det.

Den efterfølgende konkrete forhandlingsproces om, hvilke institutioner, der skulle fusionere med hinanden, var op til de enkelte institutioner at skulle initiere og afslutte. HBO-raad fungerede som den overordnede tovholder og sparringspartner for institutionerne samtidig med at det pressede på de steder, hvor det gik lidt trægt.

Ifølge HBO-raad deltog ministeren og ministeriet således ikke direkte i sammenlægningsprocessen, men stod for de overordnede rammer, hvori processen foregik. Samtidig med at fusionsforhandlingerne foregik fulgte ministeriet, som tidligere nævnt, op på processen ved hjælp af en ny lovgivning.

⁶ Higher Education Policy - An International Comparative Perspective, 1993.

⁷ HBO-raad er institutionernes egen interesseorganisation, hvis hovedformål er at varetage institutionernes interesser. Rådet har, som en form for arbejdsgiverforening, kompetence til at forhandle overenskomster på plads med fagforeninger inden for uddannelsesområdet. Endelig er det rådets opgave at udføre de eksterne evalueringer, som i Danmark varetages af Evalueringscenteret.

Disse foranstaltninger var vigtige incitamenter, der opmuntrede institutionerne til at deltage i processen. Et andet incitament var en pulje, hvor institutionerne kunne søge om midler til institutionsomlægningerne.

Endelig blev ministeriet under besøget rost for at have bakket processen op ved hjælp af de såkaldte "social schemes". Ud over generelt at komme med forslag til, hvordan institutionerne kunne tackle forskellige organisations- og personalemæssige spørgsmål i en fusionsproces, beskrev planerne også forskellige fratrædelsesmuligheder for f.eks. personer over 50 år, der ønskede at fratræde deres stilling i forbindelse med omlægningerne.

Disse ordninger var ifølge HBO-raad ret fordelagtige og var på forhånd blevet forhandlet mellem ministeriet og de relevante fagforeninger. Ministeren havde på forhånd meldt ud til institutionerne, hvor mange procent af den samlede pulje til fusionsprocessen, der var afsat til disse "social schemes". Generelt var holdningen under besøget, at foranstaltningerne havde en god effekt på medarbejderne, der følte sig tryggere ved ministeriets hensigter og processen i al almindelighed.

3.5 De fusionerede institutioner

Ifølge HBO-raad valgte enkelte lærerseminarier ikke at indgå i fusionsprocessen i 1983 på grund af deres religiøse baggrund. De var bange for at miste deres religiøse identitet i en multidisciplinær institution. Hollands landbrugsskoler hørte ind under Landbrugsministeriet og var derfor ikke direkte involveret i fusionsprocessen. Det samme var tilfældet for de sundhedsuddannelser, der hørte ind under det hollandske sundhedsministerium. I dag findes der 54 HBO-institutioner, hvoraf ca. 34 er multidisciplinære. De resterende er såkaldte mono-institutioner primært inden for læreruddannelsesområdet, kunst og design.

Hogeschool Haarlem, som Evalueringscenteret besøgte, er slået sammen af institutioner, der tidligere udbød uddannelser inden for teknik, økonomi, velfærd og samfundsansligninger. Ifølge skolen var der ingen former for overgangskonstruktioner undervejs i planlægningsfasen. Institutionerne var selvstændige indtil den nye HBO-institution, som de skulle fusioneres ind i, blev oprettet.

Overordnet set er det Evalueringscenterets indtryk, at fusionerne foregik sådan, at de enkelte institutioner, der indgik i sammenlægningerne, blev til fakulteter/afdelinger i en ny organisation, hvor en ny overordnet ledelse blev etableret. De fleste fakulteter/afdelinger beholdt deres tidligere struktur, herunder ledelsen, der fortsat fik kompetence til at lede fakultetet/afdelingen.

Meget forenklet og generaliserende kan man om den første fase af fusionsprocessen således sige, at institutionerne samarbejdede på et overordnet ledelsesplan, og at fakulteterne selv havde ansvaret for den daglige drift. Fordeling af midler foregik typisk ved at den øverste ledelse tog beslutning om den overordnede fordeling, hvorefter ledelsen af de enkelte fakulteter fik ansvaret for forbruget internt i fakultetet.

Der er på nuværende tidspunkt gået over 10 år fra de nye fusionerede institutioner blev oprettet, og igennem de senere år er institutionerne tilsyneladende blevet parate og modne til at tage næste skridt i retning af endnu mere integration. F.eks. gjorde Hogeschool Haarlem opmærksom på, at de er blevet opmærksomme på nødvendigheden af at samle alle lærere og fælles faciliteter som bibliotek og teknisk udstyr på et sted for at få det optimale ud af sammenlægningerne.

En anden udviklingstendens siden fusionsprocessens første fase var, hvad man kunne kalde den anden fusionsbølge. Siden 1989 har der været 19 nye fusioner. Den anden bølge har været karakteriseret ved to udviklingstræk. Det første var, at fusionerne har været frivillige, og primært er foregået blandt institutioner, som valgte ikke at fusionere i første omgang, men som efterfølgende har fundet det svært at konkurrere med de store institutioner, der blev resultatet af den første proces. Det andet udviklingstræk var, at af de institutioner, der fusionerede under den første fusionsproces, valgte nogle af de store institutioner allerede at fusionere igen. Eksempelvis kan nævnes, at under den første fusionsproces fusionerede 24 institutioner i Amsterdam til 2 institutioner. I den anden fusionsbølge har de to institutioner fusioneret igen og består i dag kun af én HBO-institution, nemlig den såkaldte "Hogeschool van Amsterdam".

3.6 Uddannelser på en HBO-institution

Der er i alt 450.000 studerende i det videregående uddannelsessystem. 270.000 unge studerer på en HBO-institution og de resterende 180.000 studerer på et af landets 14 universiteter.

Som nævnt tidligere omfatter HBO-sektoren videregående erhvervsrettet uddannelse inden for syv områder. Tallet i parentes angiver fordelingen af studerende pr. område i 1994-95: ingeniør og teknik (21%); økonomi (27%); sundhed (8%); kunst (7%); uddannelse (20%); adfærd og samfundsanliggender (14%); landbrug og miljø (3%). En uddannelse på en HBO-institution varer fire år, og længden af uddannelserne beskrives i point. Et point svarer til en uges fuldtidsstudium, det vil sige 40 timer. Et studieår svarer til 42 uger, og et års fuldtidsstudium svarer derfor til 42 point. Hver uddannelse, der fører til en HBO-grad, skal indeholde 168 point.

Det første studieår er en form for basisår, hvor de studerende tilegner sig en generel viden, der anses for at være relevant i forhold til det område, de har valgt at studere inden for. Formålet med basisåret er ikke at introducere studenterne til selve faget, men snarere at finde ud af, om de studerende er egnede til at gennemføre det valgte studium. Det første år afsluttes med en eksamen, der skal bestås før de kan fortsætte på 2. år.

I det andet år undervises der i teori, mens det tredje år benyttes til at opnå praktisk erfaring inden for det givne studieområde. I det fjerde og sidste år tages de resterende eksaminer og uddannelsen afsluttes med et skriftligt projekt.⁸

3.7 Titler og grader

Et fire-års studium på en HBO-institution fører til en HBO-grad. Alle studenter med en HBO-grad kan benytte titlen bachelor. Efter endt uddannelse inden for teknik, landbrug og miljø kan kandidaterne endvidere kalde sig ingeniør.

I forlængelse af de fire-årige uddannelser tilbyder 2/3 af alle HBO-institutionerne *post-HBO* uddannelser. Disse videregående erhvervsrettede uddannelser, der er rettet mod HBO- og universitetskandidater, dækker næsten alle HBO-sektorens uddannelsesområder og varierer i længde fra få uger til år. Uddannelserne er ikke finansieret af staten. Nogle af *post-HBO* uddannelserne udbydes i samarbejde med et udenlandsk (ofte engelsk) universitet. Ud af 65 *post-HBO* uddannelser udbydes 29 i samarbejde med udenlandske uddannelsesinstitutioner.⁹

3.8 Ledelse og rollefordeling

Som det er nævnt tidligere blev styringen af HBO-institutionerne ændret samtidig med at man igangsatte restruktureringen, hvor man gik fra detailregulering til rammestyring. Det hollandske undervisningsministerium definerer de overordnede mål for uddannelserne, og det er herefter op til HBO-institutionerne selv at beslutte, hvordan de agter at leve op til målene. Inden for særlige professionsuddannelser, som sygeplejerske og arkitekt, er der dog mindre frihed for institutionen i forhold til fastsættelse af curriculum.

Ifølge lovgivningen på området skal hver HBO-institution have "an Executive Board" med maximum tre medlemmer, der er ansat på fuld tid og har det overordnede ledelsesansvar på institutionen. De erstatter rektor og/eller direktør. Disse medlemmer bliver udpeget af et "Supervisory Board", der består af 5-7 personer primært fra det lokale erhvervsliv m.v. Disse personer er den daglige ledelse "the Executive Board" med til at udpege. Der foregår med andre ord, hvad man kunne kalde en gensidig udpegning. Det er Evalueringscenterets vurdering at, de lovgivningsmæssige rammer er ret fleksible på dette område. Dette skal uden tvivl ses i sammenhæng med, at HBO-institutionerne er private (dog offentlig finansierede), og har en høj grad af autonomi til selv at træffe beslutninger inden for dette område.¹⁰

⁸ Higher professional education in the Netherlands, 1996.

⁹ Higher professional education in the Netherlands, 1996.

¹⁰ Dutch Legislature. The Netherlands Higher Education and Research Act, 1993.

3.9 HBO-institutionernes forhold til universiteterne

I Holland har det ikke været tilladt for et universitet og en HBO-institution at fusionere. Hidtil har man fra myndighedernes side lagt vægt på at holde de to videregående uddannelsessektorer adskilt.¹¹ Med hensyn til overgangen fra en HBO-institution til et universitet har en HBO-student mulighed for at begynde på universitetet efter at have afsluttet det første år på en HBO-institution. Herefter er det op til universiteterne at give merit til de studerende, der måtte ønske at skifte uddannelsessted.

Det er ikke Evalueringscenterets indtryk, at de to uddannelsessektorer tidligere har haft stærke traditioner for at samarbejde om f.eks. videreuddannelse af lærere, ligesom det tilsyneladende heller ikke har været udbredt at etablere formelle ordninger med henblik på at overføre viden fra universiteternes forskningsbaserede verden til HBO-institutionerne. Der er dog visse eksempler, der kunne tyde på, at udviklingen er ved at vende, og at nogle universiteter og HBO-institutioner er interesserede i at samarbejde med hinanden.

3.10 Forskning

Det er ikke hensigten med HBO-institutioner, at de skal udøve forskning, og derfor modtager de ikke offentlige forskningsmidler. I det omfang de selv er i stand til at tiltrække midler til anvendt forskning eller udføre kontraktbaserede opgaver for f.eks. erhvervslivet, er der ikke nogen formelle hindringer for det.

På baggrund af interviewene er det ikke Evalueringscenterets indtryk, at der er en stærk "akademisk drift" på HBO-institutionerne. De synes at være tilfredse med den status de har i samfundet - og i stedet for f.eks. at søge mod den akademiske verden, virker det snarere som om institutionerne er opmærksomme på, hvordan de kan holde fast i og videreudvikle deres kerneområde - de professionsrettede uddannelser - på uddannelsernes egne præmisser.

3.11 Kvalitetssikringssystem

I 1990 besluttede regeringen, at der i forlængelse af den større grad af frihed og ansvar, som HBO-institutionerne har fået overdraget, skulle indføres et kvalitetssikringssystem på institutionerne.

Fra flere sider er det blevet påpeget, at kvalitetssikringssystemet, der blev indført netop som fusionsprocessen var afsluttet på institutionerne, har hjulpet institutionerne væsentligt, og har været med til at sikre omlægningens positive resultat. Alene det, at institutionerne skulle udarbejde en fælles selvevaluering, blev påpeget som værende en nyttig selverkendelsesproces for institutionerne.

¹¹ Der er p.t. igangsat et lovgivningsarbejde, der på sigt skal gøre det muligt for universiteter og HBO-institutioner at fusionere.

HBO-raad har det overordnede ansvar for gennemførelsen af eksterne evalueringer, der indholds- og metodemæssigt ligger meget tæt op ad de eksterne evalueringer, der foretages af de videregående uddannelser i Danmark.

I Holland opererer man ligeledes med, at det er eksperter, der foretager evalueringerne på baggrund af indsamlet data om uddannelserne, herunder selvevalueringsrapporter og institutionsbesøg.¹²

3.12 Resultater af fusionerne

Der er tilsyneladende bred enighed om, at fusionsprocessen i Holland har været en succes. Direkte adspurgt om, hvorvidt målene for restruktureringen var nået, tilkendegav CHEPS, Undervisnings-, kultur- og forskningsministeriet, Hogeschool Harlem og HBO-raad at ingen af dem kunne dokumentere om processen havde ført til mere effektive institutioner, bedre udnyttelse af ressourcerne eller for den sags skyld højere kvalitet i uddannelserne.

Med hensyn til sidstnævnte mente man nok, at fusionerne havde forbedret kvaliteten, men der er ikke foretaget en egentlig evaluering af resultatet af fusionsprocessen, der kunne understøtte formodningen. Inden processens start havde man ikke gennemført uddannelsesevalueringer, og man har derfor ikke mulighed for at lave en analyse af situationen før og efter restruktureringen.

Men som det blev nævnt under besøget, kunne en eventuel kvalitativ forbedring også skyldes andre faktorer end den egentlige omlægning. F.eks. kunne man forestille sig, at den ændrede finansieringsform og den større grad af autonomi, der fulgte i kølvandet på fusionsprocessen, har påvirket kvaliteten mere end den egentlige fusionsproces.

Fusionerne har tilsyneladende ikke ført til flere interdisciplinære uddannelser. Som det blev påpeget af HBO-raad, behøvede det ikke nødvendigvis at have noget med institutionerne at gøre, men kunne derimod skyldes et konservativt hollandsk erhvervsliv, der primært efterspørger de mere traditionelle og kendte uddannelser.

Når man under besøget alligevel meget sikkert hævdede, at fusionsprocessen har været en succes, skyldes det først og fremmest den nye rolle, som HBO-sektoren har fået i det hollandske uddannelsessystem efter gennemførelsen af restruktureringen. Ifølge interviewpersonerne er den blevet en hel anden med- og modspiller end den var før i tiden. Institutionerne oplever det på den måde, at de opfattes som en lige partner i forhold til universiteterne - både størrelses- og statusmæssigt - og at de har fået mere gennemslagskraft i forhold til de centrale myndigheder og ikke mindst i forhold til erhvervslivet.

Ved at samle ressourcer, lærerkræfter og fællesfaciliteter i store enheder har institutionerne ifølge interviewpersonerne fået helt andre udviklingsperspektiver. De har langt flere

¹² Evaluation of European Higher Education: A Status Report, 1998.

muligheder for at engagere sig i erhvervslivet og i det omkringliggende samfund, i uddannelsesudvikling og i internationaliseringsinitiativer. De er blevet mere synlige i uddannelsessystemet, og tages mere alvorlig end tidligere.

Den nye rolle som sektoren udfylder i den videregående uddannelsesverden fremgår ifølge de interviewede tydeligt af, at den vækst, der i de senere år er foregået på uddannelsesområdet, foregår i HBO-sektoren og ikke på universiteterne. Tendensen er endvidere slået igennem på arbejdsmarkedet, hvor erhvervslivets efterspørgsel på HBO-kandidater er steget. Jobmulighederne er således bedre for studerende med en HBO-baggrund end for studerende med en universitetsgrad.¹³

3.13 Opsummering

De faktorer og aktører, der har haft en afgørende rolle i den hollandske omlægningsproces har været: HBO-raad, den daværende hollandske undervisnings- og forskningsminister, kriterier for fusionerne, de sociale planer (social schemes), institutionerne, kvalitets-sikringssystemet, landets økonomiske situation og tidsperspektivet.

Som det blev påpeget under besøget, har HBO-raad haft en meget vigtig rolle i hele processen. Det er institutionernes egen interesseorganisation, som de kender, og føler sig trygge ved, og som de ikke mindst havde let ved at trække på og komme i dialog med. Ifølge den tidligere ministersekretær P. G. Kroeger var det et politisk vigtigt træk at lade HBO-raad få det overordnede ansvar. Dels fordi rollefordelingen beskyttede ministeren mod at deltage direkte i processen, og dels fordi den understregede, at ministerens hensigt om at give institutionerne indflydelse i sammenlægningsprocessen var reel.

Set fra en politisk vinkel var det ifølge P. G. Kroeger endvidere vigtigt for ministeren, at han og ministeriet undgik at indgå direkte i forhandlingerne og i de konkrete omlægningsprocesser, fordi han i så fald ville have udsat sig selv for pres fra de forskellige institutioner og deres lokale miljø. Med HBO-raad havde ministeren en "gatekeeper", som havde ansvaret for processen og hvortil han kunne henvise eventuelle henvendelser m.v.

Det er Evalueringscenterets vurdering, at de opstillede kriterier for fusionerne ligeledes har været en afgørende faktor i forbindelse med at "styre" udviklingen i den retning, regeringen ønskede. Særligt har kravet om, at en fusioneret institution skulle bestå af mindst 600 studerende for at institutionen kunne få offentlige midler, haft afgørende betydning for institutionernes engagement og for fusionsprocessen i det hele taget.

Den rolle institutionerne fik i processen er også værd at hæfte sig ved. Ved at institutionerne selv fik ansvaret for at forhandle med de institutioner, de ønskede at indgå i en

¹³ I 1993 var der indskrevet 264.000 studerende i hele HBO-sektoren. I 1998 var tallet steget til 278.000.

fælles organisation med, følte de, ifølge interviewpersonerne, at processen foregik som en “bottom- up” proces, hvor de havde mulighed for at præge omlægningerne. Dette spillede en stor rolle ikke mindst indadtil i organisationen, hvor ledelsen på de enkelte institutioner havde mulighed for tage medarbejderne med på råd i forbindelse med vigtige beslutninger.

De sociale “schemes” som ministeriet udarbejdede blev rost af Hogeschool Haarlem, fordi de havde haft en beroligende effekt på personalet, der ved processens begyndelse frygtede at de kunne miste deres job, eller at de kunne blive nødt til at flytte til andre dele af landet, hvis de ville beholde deres job. Derudover var de sociale planer en stor hjælp for ledelsen, der herigennem fik nogle konkrete hjælperedskaber til at gennemføre processen.

Som nævnt tidligere blev det endvidere fremhævet under besøget, at indførelsen af et nyt kvalitetssikringssystem har hjulpet institutionerne i perioden efter fusionsprocessen, ikke mindst fordi de eksterne eksperter, som deltog i evalueringerne, har kunnet påpege forskellige uhensigtsmæssigheder og komme med forslag til, hvordan institutionerne kunne forbedre situationen, som alt andet lige var kompliceret af, at mange forskellige kulturer, uddannelser og faglige traditioner var blevet samlet og forventedes at kunne fungere under samme tag.

Endelig har man gjort den erfaring, at en så kort proces som mulig er en fordel for alle parter. I Holland tog selve fusionsprocessen i alt 3 år, og herefter skal man ifølge interview-personerne regne med, at der går mindst 10 år før de nye institutioner fungerer optimalt.

4 Sverige

4.1 Indledning

Sveriges nuværende enhedssystem blev oprettet i 1977. På trods af enheds-idealet har der inden for systemet været stor forskel mellem på den ene side universiteter og de store højskoler med faste forskningsressourcer og kompetence til at udbyde forskeruddannelse, og på den anden side de små og mellemstore højskoler uden hverken faste forskningsressourcer eller ret til at udbyde forskeruddannelse. Fra politisk hold er man imidlertid i disse år ved at mindske forskellene. Fra 1997 har de små og mellemstore højskoler som noget nyt fået adgang til offentlige forskningsmidler. Derudover har de svenske beslutningstagere gjort det muligt for små og mellemstore højskoler at opnå universitetsstatus under forudsætning af, at de opfylder visse fastsatte kriterier.

4.2 Historisk baggrund

Efter 2. verdenskrig bestod Sveriges uddannelsessystem af mange forskellige skoler, højskoler og universiteter. I løbet af 1950'erne og 1960'erne oplevede landet en massiv søgning til ungdomsuddannelserne, og som en konsekvens heraf også til de videregående uddannelser. Efterspørgslen var den største i noget OECD-land, og da kapaciteten på landets uddannelsesinstitutioner ikke var stor nok, valgte man at reformere uddannelsessystemet i 1977. Med reformen overtog staten ansvaret for en række private skoler og højskoler, og omdannede dem til universiteter. Staten oprettede samtidig en række nye højskoler.

4.3 Reformen i 1977

Med reformen indførte Sverige et integreret enhedssystem inden for de videregående uddannelser. Enhedssystemet blev dannet ved at man samlede næsten al offentlig finansieret videregående uddannelse i et system, kaldet "Högskolan". (Militær-skoler, politiskoler og få andre uddannelsesinstitutioner var undtaget).¹⁴ De akademiske uddannelser og de mere erhvervsrettede uddannelser, der før havde levet et adskilt liv,

¹⁴ Sygeplejeskolerne er placeret med én institution pr. kommune (31 i alt). Man har med mellemrum diskuteret, om sygeplejeskolerne skulle overtages af staten og muligvis integreres i de andre institutioner.

blev på denne måde samlet i et fælles system med én central myndighed kaldet Universitets- og högskoleämbetet.

I det nye enhedssystem fik begrebet “högskola” tre forskellige betydninger. Högskolan - altså den bestemte form af ordet - blev det kollektive begreb, der omfattede hele højskolesystemet. Inden for systemet blev der skelnet mellem universiteter og de store højskoler, der havde faste forskningsressourcer og ret til at udbyde forskeruddannelse, sammenlignet med de små og mellemstore højskoler, der ikke havde disse rettigheder.¹⁵

4.4 Universitets- og højskolereformen i 1993

Historisk set har det svenske uddannelsesområde været underlagt en streng central styring, og med reformen i 1993 var intentionen at gøre op med den omfattende regulering ved at indføre mål- og rammestyring. Hensigten med reformen var således ikke at ændre den institutionelle struktur, der stadig i dag bygger på principperne fra 1977, men i stedet at ændre på kompetencefordelingen mellem staten og uddannelsesinstitutionerne ved at uddelegere mere ansvar til institutionerne. Herved håbede de svenske beslutningstagere, at de offentlige midler til uddannelse ville kunne blive anvendt mere effektivt.

Universitets- og højskolereformen - og de ændringer der siden hen fulgte i kølvandet på den - har haft stor betydning for de små og mellemstore højskoler. Særligt har indførelsen af en ny model for vurdering af eksaminationsret fået markant betydning for de små og mellemstore højskolars fremtidige udvikling. Tidligere har disse højskoler udelukkende haft mulighed for at eksaminere op til det man i Sverige kalder “kandidatniveau”, og som svarer til bachelorniveauet i Danmark. Det har således altid været forbeholdt universiteterne og de store højskoler at eksaminere på magisterniveau (svarer til kandidatniveauet i Danmark). Men som et resultat af reformen i 1993 kan de små og mellemstore højskoler nu opnå tilladelse til at eksaminere på magisterniveauet, hvis de af Högskoleverket bliver vurderet egnede hertil.¹⁶ Dertil kommer, at regeringen i 1997 besluttede at visse högskoler - ligeledes efter en kvalitetsbedømmelse af Högskoleverket - kan opnå universitetsstatus. Endelig besluttede man, at de högskoler, der ikke kan opnå universitetsstatus, som noget nyt får mulighed for at søge om lov til at eksaminere i forskeruddannelse inden for visse videnskabelige områder.

En højskole kan opnå tilladelse til at kalde sig et universitet, hvis institutionens grunduddannelse og forskning er forankret i velfungerende miljøer af god videnskabelig kvalitet, hvis institutionen har en god infrastruktur (bibliotek m.v.), gode internationale kontakter

¹⁵ Higher Education Policy - An International Comparative Perspective, 1993.

¹⁶ Högskoleverket blev oprettet i 1995. Dets hovedopgaver er at forske, evaluere, kvalitetsudvikle m.v. indenfor videregående uddannelse.

inden for grunduddannelse og forskning samt hvis institutionen opfylder kravene for selvstændigt at kunne oprette professorater og gennemføre doktoreksaminationer.¹⁷

4.5 Svenske højskoler i dag

De tre største højskoler i henholdsvis Karlstad, Växjö og Örebro var blandt de første, der søgte om og - pr. 1. januar 1999 - har fået tilladelse til at opnå universitetsstatus.

I dag eksisterer der således 16 statslige universiteter i Sverige. De ældste universiteter i Lund og Uppsala har flest fakulteter med henholdsvis 7 og 8 fakulteter, og Karolinska instituttet og Luleå tekniske universitet har 2 fakulteter. Der er endvidere tre private højskoler. Det er Handelshögskolan i Stockholm og Chalmers tekniske högskola samt Stiftelsen Högskolan i Jönköping. De 16 universiteter har, med undtagelse af ét, ret til at udbyde forskeruddannelse. Fakulteterne bestemmer selv, i hvilket emne de er kompetente til at udbyde forskeruddannelse. Undtagelsen er Högskolan i Jönköping, der kun har ret til at udbyde forskeruddannelse inden for fire fagområder. Ud over disse institutioner findes der 22 små og mellemstore højskoler, der har ret til at eksaminere op til kandidat-eksamen. Størrelsen på institutionerne er meget forskellig. Universitetet i Lund har 22.000 studerende og er det største. Universitetet i Linköping er det nyeste universitet og har 9.000 studerende. De små og middelstore højskoler har mellem ca. 2.500 og 10.000 studerende.

I studieåret 1995/96 stod universiteterne og de store højskoler for ca. 65 pct. af den totale uddannelseskapacitet inden for videregående grunduddannelse mens højskolerne stod for ca. 35 pct.¹⁸

4.6 Eksamensordning¹⁹

Al grundlæggende højskoleundervisning tilbydes som kurser. Hvert kursus udløser et antal point. 1 uges heltidsstudium udløser 1 point. En termin (et semester) omfatter 20 point og et studieår 40 point.

¹⁷ De första 20 åren - utveckling vid de mindre medelstora högskolorna sedan 1997, 1998.

¹⁸ Högskola i dynamisk utveckling - fyra högskolors förutsättningar att bli universitet, 1998.

¹⁹ Dette afsnit og det efterfølgende er skrevet på baggrund af et notat af 28. marts 1996 udarbejdet af Undervisningsministeriet i forbindelse med Folketingets Uddannelsesudvalgs studietur til Sverige den 14.-15. marts 1996.

4.7 Generelle eksaminer

Højskoleeksamen (*Diploma in...*) er en samlet betegnelse for studier med mindst 80 point, dvs. mindst 2 år. Denne eksamen kan aflægges ved alle universiteter og højskoler. Det fastlægges lokalt, hvilke kursuskompositioner, der kan indgå i eksamen.

Kandidateksamen (*Bachelor of...*) kræver mindst 120 point, dvs. mindst 3 års studier, hvoraf 60 point skal være opnået ved fordybelse i et hovedemne og 10 point ved et selvstændigt arbejde i hovedemnet. Kandidateksamen kan aflægges ved alle universiteter og højskoler, bortset fra kunstneriske højskoler og "vård" højskoler (sundheds- og sygepleje).

Magistereksamen (*Magister of...*) kræver mindst 160 point, dvs. mindst 4 år, hvoraf mindst 80 point skal være opnået ved fordybelse i et hovedemne og 20 point ved et eller flere selvstændige arbejder i hovedemnet. Magistereksamen kan aflægges ved universiteter og de store højskoler med faste forskningsressourcer og i øvrigt ved højskoler, der er særligt godkendt hertil.

Yrkeseksamen

Yrkeseksamen (*University Diploma in...*) kan kræve mellem 40 og 220 point, dvs. mellem 1 år og 5,5 års studier. Alle yrkeseksaminer oversættes til "University Diploma in..." uanset pointtal. Det fastsættes centralt, hvilke yrkeseksaminer den enkelte institution kan udbyde. Som eksempel på yrkeseksamen kan nævnes:

Lægeeksamen	(220 point ~ 5½ år)
Civilingeniøreksamen og juridisk kandidateksamen	(180 point ~ 4½ år)
Gymnasielærereksamen, herunder pæd.	(180-200 point ~ 4½ - 5 år)
Grundskolelærereksamen 4. - 9. klassetrin	(140-180 point ~ 3½ - 4½ år)
Grundskolelærereksamen 1. - 7. klassetrin	(140 point ~ 3½ år)
Børne- og ungdomspædagogisk eksamen	(120 point ~ 3 år)

4.8 Eksaminer i forskeruddannelse

Doktoreksamen, som omfatter 160 point, dvs. 4 års studier og licentiateksamen, som omfatter en etape på mindst 80 point dvs. 2 års studier.

4.9 Adgangskrav

Den almindelige betingelse for at kunne optages på en videregående uddannelse er:
- et tre-årigt gymnasialt forløb eller dertil svarende kundskaber, eller

- at ansøgeren er fyldt 25 år og har mindst 4 års erhvervserfaring (minimum på ½ tid) samt kundskaber i svensk og engelsk svarende til to årskurser i gymnasieskolen.

Hertil kommer specielle betingelser, som hver enkelt institution selv kan fastsætte til de forskellige uddannelser, ligesom hver enkelt institution selv fastsætter, hvordan udvælgelsesproceduren skal finde sted, når der er flere ansøgere end studiepladser.

4.10 Dimensionering og ressourcetildeling

På bevillingssiden er ressourcetildelingen til grunduddannelserne på universiteter og højskoler med virkning fra 1993/1994 overgået fra et ressource- og omkostningsbaseret til et mål- og resultatorienteret system. Samtidig er den tidligere centrale dimensionering af årsstudiepladser på de forskellige hovedområder/uddannelser overgået til de enkelte institutioner.

De langsigtede mål for højskolerne er beskrevet i højskoleloven og i eksamensordningen. De kortsigtede mål formuleres i det årlige "regleringsbrev", det vil sige en slags 3-årig kontrakt, der dokumenterer resultatet af den budgetdialog, som føres mellem Undervisningsministeriet og et universitet eller en højskole. Af kontrakten fremgår rammerne for den virksomhed universitetet eller højskolen skal drive, og de bevillinger institutionen kan forvente at modtage. Et eksempel på indholdet i en sådan kontrakt kan være:

- Hvilke eksaminer institutionen kan udbyde.
- Antallet af eksaminer, som omfatter mindst 120 point, bør eksempelvis udgøre mindst x-antal i treårsperioden. Af disse bør antallet af f.eks. civilingeniøreksaminer, lægeeksaminer, grundskolelærereksaminer udgøre x-antal.
- Der angives et højeste antal helårspræstationer, som kan udløse bevilling inden for de forskellige hovedområder.
- Der angives et højeste antal helårsstudenter pr. år, som kan udløse bevilling.
- Udbetalingen under pkt. 3 og 4 angives for hvert af budgetårene i treårsperioden med et højeste beløb.
- Øvrige uddannelseskrav, f.eks. udvikling af en ny uddannelse, hvortil der gives en særskilt bevilling.
- Andre krav, f.eks. kvalitetstiltag o.lign.

4.11 Ledelse på institutionerne

Rektor indstilles af bestyrelsen for højst 6 år, men kan dog genvælges. Inden bestyrelsen afgiver sit forslag til, hvem den indstiller til rektorposten, skal bestyrelsen forinden have hørt lærere, øvrige ansatte og studerende.

Regeringen udpeger flertallet af bestyrelsens 15 medlemmer. Bestyrelsen har det overordnede ansvar for institutionerne og skal sørge for at den ledes i overensstemmelse med gældende lovgivning. Bestyrelsen skal have indsigt i alle institutionens anliggender og sørge for at opgaverne udføres bedst muligt. Det samlede økonomiske ansvar er en vigtig opgave for bestyrelsen, der endvidere har ansvaret for den interne ressourcefordeling.²⁰

4.12 Udvikling i studenterbestanden

Udviklingen gik relativt langsomt efter reformen i 1977. Antallet af studerende ved universiteter og højskoler var stort set det samme i 1987 som i 1977. Men herefter har der været en stor ekspansion. Antallet af studerende er øget med 50 procent samtidig med at antallet af studerende ved de mindre og middelstore højskoler er mere end fordoblet.

Antallet af nye studerende er øget fra 42.500 i 1987/88 til 65.700 i 1996/97. Antal registrerede studerende på grunduddannelse ved de svenske universiteter og højskoler er under samme periode steget fra 186.000 til 300.000. I 1996/97 havde de små og mellemstore højskoler 84.000 registrerede studerende mens universiteterne og de store faghøjskoler havde 189.000 studerende. De resterende 30.000 studerende er registrerede på designskoler, sygeplejerskeskoler m.v.²¹

4.13 Udvikling inden for uddannelsesudbuddet

I 1977 blev 2/3 af alle eksaminer på højskolerne taget inden for lærerfaget, og det har generelt været karakteristisk for højskolerne, at de korte (og nogle af de mellemlange uddannelser) har domineret udbuddet på skolerne. Dette har medført, at uddannelserne på højskolerne generelt har været domineret af kvinder.

²⁰ Svensk författningssamling: Förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100).

²¹ De första 20 åren - utvecklingen vid de mindre och medelstora högskolorna sedan 1977, 1998.

Tabel 1 viser antallet af eksaminer ved de små og mellemstore højskoler pr. sektor i procent: ²²

Uddannelsesområde	1977/78	1982/83	1987/88	1992/1993
Teknisk sektor	5	10	17	23
Økonomi sektor	17	21	32	28
Undervisningssektor	67	63	43	42
Vårdsektor (sygepleje)				
Kultur/information	7	6	7	5
Øvrige	4	1	2	2
I alt	3900	4400	4700	7300
Deraf mindst 3-års uddannelse (%)	35	29	29	34
Andel kvinder (%)	74	69	65	62

Af tabel 2 fremgår det, at ca. 1/3 af alle kandidateksaminer (bachelorniveau) samt 15% af alle magistereksaminer (kandidatniveau) blev taget ved de små og mellemstore højskoler i studieåret 1996/97.

Tabel 2: Antallet af beståede eksaminer i studieåret 1996/97 ved de små og mellemstore højskoler samt ved universiteter og de store højskoler:

Eksaminer	Små og mellemstore højskoler	Universitet og store højskoler
Magistereksamen	576	3208
Kandidateksamen	2222	3779
Højskoleeksamen	309	239
Yrkeseksamen	4218	12473
Andre eksaminer	297	1139
Alle eksaminer	7622	20838
- heraf eksaminer med mindst 120 point	5699	16797

Af tabel 3 fremgår det, at 10% af lærerne på de små og mellemstore højskoler har en forskeruddannelse.

²² Oplysninger i de efterfølgende tabeller er fra publikationen: De första 20 åren - udviklingen vid de mindre och medelstora högskolorna sedan 1977, 1998.

Fra januar 1999 kan de små og mellemstore højskoler selv foretage beslutninger om ansættelse af professorer. Tidligere skulle de søge om tilladelse hertil hos Høgskoleverket, og det kan få indflydelse på antallet af ansatte professorer pr. højskole.

Tabel 3: Forskere og lærere ved universiteter og store højskoler samt ved de små og mellemstore højskoler oktober 1996:

	Universiteter og store højskoler	Små og mellem- store højskoler	I alt
Professorer	2191	34	2225
Forskningsassisten- ter	1168	9	1177
Lektorer	4684	910	6229
Adjunkter	3976	2253	5739
I alt	12019	3206	15225
- heraf med forskeruddannelse	8030	870	8900

4.14 Forskning

Tidligere var det en klar politisk prioritering at koncentrere forskningen inden for universiteterne og de store højskoler, men fra 1997 har regeringen besluttet at bevilge de små og middelstore højskoler et samlet beløb til forskning på 300 millioner kr. Dertil kommer de midler som højskolerne selv er i stand til at skaffe. Med hensyn til egentlige forskningsrådsmidler er det kun lykkedes for de små og mellemstore højskoler at få en meget begrænset del af midlerne.

Fra 1999 skal forskningsbevillinger tildeles fire større videnskabsområder i stedet for som tidligere til fakulteter. Områderne er, det humanistiske og det samfundsvidenskabelige; det medicinske; det naturvidenskabelige samt det tekniske. Regeringen beslutter hvor mange ressourcer der skal tildeles de enkelte videnskabelige områder og træffer beslutning om, hvor mange ressourcer den enkelte institution skal have. Højskolerne må højst omfordele 3% af ressourcerne fra et fakultet til et andet.

En lille eller middelstor højskole kan også - efter godkendelse af Høgskoleverket - tildeles et eller flere videnskabsområder, hvilket vil give dem mulighed for at udbyde forskeruddannelse og foretage doktoreksamen inden for det godkendte videnskabsområde.²³

²³ De första 20 åren - utveckling vid de mindre och medelstora högskolorna sedan 1977, 1998.

4.15 Opsummering

Formålet med at man i Sverige netop valgte at indrette de videregående uddannelser i et enhedssystem, som i øvrigt er en ret atypisk model set i europæisk sammenhæng - er ikke nærmere belyst i det materiale, vi har haft til rådighed. Men det er en nærliggende tanke, at det i et land som Sverige, med mange tyndt befolkede områder, har været en særlig politisk udfordring at kunne skabe attraktive regionale uddannelses tilbud. Ideen om et enhedssystem, hvor de fleste institutioner i princippet skulle kunne udbyde de fleste typer af uddannelser uanset institutionernes geografiske placering, kunne være én af årsagerne til at valget faldt på netop denne indretning af de videregående uddannelser.

Hvad baggrunden end har været, er det umiddelbart Evalueringscenterets vurdering, at enhedssystemet ikke har fungeret optimalt - og slet ikke som et enhedssystem. Som eksempel herpå kan nævnes dét, der allerede er blevet påpeget i ovennævnte gennemgang, nemlig at der internt i systemet har været store forskelle mellem de forskningsbaserede institutioner og de små og mellemstore højskoler uden forskningsret. Et andet eksempel er den manglende sammenhæng og fleksibilitet i systemet. En studerende med en kandidatgrad fra en lille eller mellemstor højskole kan ikke uden videre fortsætte på en magisteruddannelse på et universitet eller en stor højskole. Det er op til universiteterne at vurdere, hvor meget merit den enkelte student kan opnå for en kandidateksamen, og ofte finder universiteterne ikke, at niveauet på de små og mellemstore højskoler er særligt højt.

Om de svenske beslutningstageres nye signaler om, at de små og mellemstore højskoler får mulighed for dels at udbyde magisteruddannelse og dels at få adgang til forskningsressourcer, er et forsøg på at rette op på uhensigtsmæssighederne i enhedssystemet kan godt tænkes, men spørgsmålet er, om man hermed får løst nogle af de nuværende problemer, men samtidig skaber nogle nye.

Konsekvensen af de nye signaler kan, ud fra Evalueringscenterets vurdering, vise sig at resultere i et endnu stærkere ønske fra de små og mellemstore højskoler om på sigt at udvikle sig til at blive universiteter. Og spørgsmålet er, hvilke konsekvenser dét vil få for de korte og mellemlange uddannelser. For eksempel kunne man forestille sig, at de små og mellemstore højskoler - i deres stræben efter akademisk status - initierer en udvikling, der i sidste ende kan risikere at få en negativ effekt på de professionsrettede uddannelsers faglige profil.

5 Norge

5.1 Indledning

Ved restruktureringen af Norges såkaldte "høgskolesektor", der foregik fra 1991-1993, blev i alt 98 regionale og traditionelle højskoler omorganiseret til 26 nye højskolecentre. Formålet med restruktureringen var at opnå bedre undervisningsmiljøer og stærke administrative enheder samt at opnå økonomiske rationaliseringsgevinster. Det interessante ved den norske fusionsproces er blandt andet, at højskolecentrene har valgt at indrette sig på forskellige måder i forhold til f.eks. deres geografiske placering og interne organisation. Man har derfor mulighed for nærmere at undersøge fordele og ulemper ved forskellige modeller af fusionerede institutioner. Dertil kommer at mange af erfaringerne stadig er i frisk erindring i og med, at omlægningen foregik for få år siden. Efter omlægningens afslutning blev Norges Forskningsråd i 1994 bedt om at igangsætte en evaluering af det norske projekt. Formålet med evalueringen er at vurdere, om de valgte løsninger er egnede til at realisere de fastsatte mål, og at identificere eventuelle svage punkter eller utilsigtede virkninger.

5.2 Historisk baggrund

Ifølge Svein Kyvik²⁴ er det nødvendigt at gå tilbage i tiden, hvis man skal forstå baggrunden for den norske højskolereform, der blev gennemført i 1994. Man skal helt tilbage til 1965, hvor regeringen nedsatte Ottosen-kommissionen, der skulle komme med forslag til indretningen af det norske videregående uddannelsessystem. Kommissionen skulle medtænke mulighederne for at aflaste universiteter og højskoler, herunder samfundets behov for alternative uddannelser til de lange videregående universitetsuddannelser.

På daværende tidspunkt bestod det videregående uddannelsessystem først og fremmest af universiteter og postgymnasiale, primært erhvervsrettede højskoler, der havde specialiseret sig inden for hvert deres område. Højskolerne udbød 2-3 års erhvervsrettede uddannelser inden for blandt andet pædagogik, ingeniørområdet, sundhedsområdet, musik, socialområdet m.v. Baggrunden for nedsættelsen af kommissionen var, at man fra

²⁴ NIFU er ved at gennemføre en omfattende evaluering af reformen. Der er foreløbigt udgivet 17 evalueringsrapporter og dr.philos Svein Kyvik er ved at udarbejde den 18. og afsluttende rapport. Udkastet til denne er her citeret.

politisk hold var begyndt at anse etableringen af nye institutioner som en nødvendighed. Både for at kunne sikre uddannelsesmuligheder til befolkningen i regionerne og for at kunne skabe nye job. Nogle af amterne havde svært ved at tiltrække højtuddannet arbejdskraft, og med et større uddannelsesudbud forventede amterne at kunne tiltrække flere unge, som man håbede ville forblive i området efter endt uddannelse.

Ottosen-kommissionens forslag gik ud på, at man opbyggede et nyt system af "dikstikthøgskoler" (regionale højskoler), der skulle etableres ved at sammenlægge de daværende traditionelle erhvervsrettede højskoler. Kommissionen definerede en regional højskole som en organisatorisk sammenlægning af en række kortere postgymnasiale uddannelser inden for en nærmere defineret region. Som udgangspunkt behøvede en ny regional højskole ikke nødvendigvis at være samlet på ét sted eller i samme område, selv om det på længere sigt burde tilstræbes.

Forslaget fra kommissionen blev umiddelbart mødt med begejstring fra lokale myndigheder og fra landets politikere. Men særligt studerende på universiteterne reagerede negativt, og der var ligeledes en markant modstand hos de traditionelle højskoler, især de såkaldte lærerskoler og socialskoler. De ønskede ingen form for integration, der kunne svække deres autonome position.

På grund af modstanden udsatte man beslutningen om et integreret højskolesystem. I stedet foreslog Kirke-, undervisnings- og forskningsministeriet, at man oprettede selvstændige regionale højskoler, der blev etableret som nye institutioner og ikke på baggrund af de allerede eksisterende traditionelle højskoler. Dette forslag vandt politisk opbakning, og i 1970 havde man oprettet de første 7 regionale højskoler. Flere fulgte efter med tiden. De regionale højskoler udbød ligesom de traditionelle højskoler korte erhvervsrettede uddannelser. Men derudover adskilte de sig fra de traditionelle højskoler ved også at udbyde uddannelser på bachelorniveau.²⁵

Endelig etablerede man et såkaldt "høgskolestyre" (høgskoleforening) for hver region, der skulle "styre" alle videregående uddannelsesinstitutioner inden for hver deres region. Høgskoleforeningerne fik planlægnings- og koordineringsansvar, men begrænset beslutningskompetence.

5.3 Hernes-udvalgets reformforslag

Decentraliseringen og det store antal af små uddannelsesinstitutioner blev i stigende grad kritiseret i løbet af 1980'erne. Mange mente, at den geografiske decentralisering var gået for vidt. Dertil kom, at de regionale høgskoleforeninger ikke havde meget at skulle have

²⁵ The reorganisation of Non-University Higher Education in Norway: Problems and Potentials. Fra *Tertiary Education and Management* 1997 (3), No. 2.

sagt. Institutionerne betragtede højskoleforeningerne som overflødige, og ville hellere kommunikere direkte med centraladministrationen. Højskoleforeningerne beklagede deres manglende beslutningskompetence, der hindrede dem i at varetage opgaverne optimalt.

I 1987 nedsatte Kirke-, undervisnings- og forskningsministeriet det såkaldte "Hernesudvalget". Udvalgets opgave var at komme med forslag til organisatoriske løsninger i forhold til institutionelle sammenlægninger, eller andre former for samarbejde mellem institutionerne, som sigtede på en mere rationel drift, bedre ressourceudnyttelse og ikke mindst bedre forudsætninger for faglig udvikling.²⁶

5.4 Formål med reformen

Hernes-udvalget konkluderede, at antallet af højskoler var for højt og anbefalede en større koncentration af uddannelsesinstitutioner i hver region. Formålet hermed var, at opnå bedre undervisningsmiljøer og stærkere administrative enheder samt at opnå økonomiske rationaliseringsgevinster. Udvalget præsenterede en række eksempler på sammenlægninger af institutioner, men kom ikke med konkrete forslag til en ny institutionsstruktur. Endelig foreslog udvalget, at man oprettede et "Norgesnett" for videregående uddannelse og forskning. Hver højskole skulle have en vigtig funktion i netværkssamarbejdet.

Fra politisk hold bakkede man op om udvalgets indstilling. Kirke-, undervisnings- og forskningsministeriet mente endda, at det samlede antal institutioner burde være endnu lavere end de 55 enheder, som udvalget havde fundet realistisk - hvilket var en halvering af antallet af institutioner. Ligesom udvalget undlod ministeriet også at fremsætte et konkret forslag til en ny struktur, men pegede på, at de regionale højskoleforeninger skulle spille en central rolle i det videre planlægningsarbejde. Ministeriet nedsatte endvidere seks regionale arbejdsgrupper, der skulle kortlægge forudsætningerne for et styrket samarbejde mellem forsknings- og højskolemiljøerne i regionerne - også på tværs af amterne.

5.5 Sammenlægningsprocessen

Startskuddet til reformen blev givet, da ministeriet med brev af 26. september 1991 gav de regionale højskoleforeninger ansvaret for at udarbejde forslag til en ny organisering af højskolesektoren.

I brevet understregede ministeriet, at fremtidens højskolecentre skulle være

²⁶ Udkast til den 18. og afsluttende rapport af NIFU's evaluering af reformen, 1998.

flerfaglige og at højskoler, der primært udbød uddannelse inden for et erhverv/fag, skulle indgå i et fællesskab med andre typer af uddannelsesinstitutioner.

Ministeriet lagde endvidere vægt på, at samlokalisering ikke var en forudsætning for sammenlægning, men at det var nødvendigt at gennemtænke, hvordan et højskolecenter kunne drives, hvis der var større geografisk afstand mellem forskellige dele af institutionen. En betingelse var dog, at alle højskoler på samme sted (by eller kommune) skulle indgå i et højskolecenter. Kun undtagelsesvist ville ministeriet give tilladelse til at bevare en højskole, som en selvstændig enhed.²⁷

Af brevet fremgik det ligeledes, at ministeriet ville nedsætte en rådgivnings- og referencegruppe, som skulle bistå ministeriet i omorganiseringssarbejdet. Gruppen skulle fungere som høringsinstans i forbindelse med højskoleforeningernes forslag til sammenlægninger, og derudover være sparringspartner for ministeriet. Referencegruppens medlemmer bestod af repræsentanter fra direktørkollegiet ved de regionale højskoleforeninger, rektorkollegiet for de pædagogiske højskoler, rektorkollegiet for sygeplejerskehøjskolerne, Nationalt råd for de regionale højskoler, Ingeniøruddannelsesrådet, Det norske universitetsråd og Statskonsult.

Den endelige beslutning om sammenlægningernes karakter m.v. blev truffet af ministeriet på baggrund af drøftelser med de enkelte højskoleforeninger, som ministeriet foretog sammen med referencegruppen i løbet af 1992.

De regionale højskoleforeninger og de enkelte højskoler gik herefter i gang med intensive drøftelser, hvor det vigtigste spørgsmål var, hvilke institutioner, der skulle integreres i hvilke højskolecentre. Denne proces antog forskellig form i de forskellige regioner.

Højskoleforeningernes sekretariater var en vigtig drivkraft i sammenlægningsprocessen. De havde længe arbejdet for en stærkere integration mellem højskolerne i de enkelte regioner. De fleste af højskolerne var mere afventende og accepterede med forskellige grader af modstand den politiske beslutning om at blive slået sammen med andre højskoler i regionen. Enkelte højskoler arbejdede for at fortsætte som selvstændige institutioner f.eks. begrundet i særlige faglige hensyn, eller i at afstanden til højskolecenteret var for stor.²⁸

Sammenlægningsprocessen var styret af ministeriet, men med muligheder for lokale strukturtilpasninger. Ministeriet definerede præmisserne for strukturændringerne, men

²⁷ Udkast til den 18. og afsluttende rapport af NIFU's evaluering af reformen, 1998.

²⁸ Udkast til den 18. og afsluttende rapport af NIFU's evaluering af reformen, 1998.

forhandlingerne på regionalt niveau og mellem de regionale højskoleforeninger, de enkelte højskoler og ministeriet blev afgørende for den endelige struktur.

Ved kongelig resolution den 7. maj 1993 blev det vedtaget, at 98 regionale og traditionelle højskoler skulle omorganiseres til 26 nye højskolecentre. Disse højskoler omfattede 15 regionale højskoler, 25 pædagogiske højskoler, 15 ingeniørhøjskoler, 28 højskoler inden for sundhedsområdet, 3 kommunal- og sociale højskoler, 6 musikkonservatorier og 7 andre specialiserede højskoler. Disse højskoler havde i alt 7.000 ansatte og ca. 66.000 studenter.

Den mest omfattende reform i norsk historie inden for det videregående uddannelsesområde var en kendsgerning. Der var næsten gået 30 år fra Ottosen-kommissionen oprindeligt havde foreslået at oprette 12 regionale studiecentre til forslaget blev en realitet med etableringen af 26 statslige højskolecentre.

5.6 De fusionerede institutioner

De tidligere regionale og traditionelle højskoler, der indgik i højskolecentre, afveg, ifølge Ole-Jacob Skodvin, fra hinanden på en række områder:

- De fleste almindelige højskoler udbød uddannelser af 2-3 års længde, mens det især på de regionale højskoler var muligt at tage en universitetsgrad. På visse af de regionale højskoler kunne man endda tage en ph.d.-grad, hvilket foregik i samarbejde med et universitet.
- Institutionerne havde udviklet forskellige traditioner inden for undervisningsmetoder. På de fleste traditionelle højskoler var der mange konfrontationstimer, mens de regionale højskoler typisk havde kopieret universiteternes undervisningsmetoder med udpræget selvstudium m.v.
- Der var endvidere stor forskel på undervisernes kompetencer. På de regionale højskoler havde mere end 90 pct. af underviserne formelle forskningskvalifikationer, mens dette gjaldt for mindre end 20 pct. af underviserne på de andre højskoler og kun for en håndfuld af underviserne på højskolerne inden for sundhedsområdet.
- På forskningsområdet var der på grund af historiske omstændigheder, forskellige mål og traditioner samt forskellige kompetencer blandt underviserne en større

lighed mellem de regionale højskoler og universiteterne end mellem de regionale højskoler og de traditionelle.²⁹

Det var med andre ord meget forskellige institutioner, der blev bragt sammen under et tag, og som forventedes at kunne finde et fælles fundament.

5.7 Organisationsstruktur og akademisk profil

I forbindelse med fusionsprocessen havde de politiske beslutningstagere en forventning om, at den tidligere store og fragmenterede sektor ville ændre sig til at bestå af et begrænset antal større multidisciplinære højskoler med stor autonomi i forhold til institutionernes virksomhed, eksterne relationer til andre institutioner og organisationer samt beslutningstagere.

De politiske forventninger var endvidere, at tidligere barrierer mellem forskellige former for uddannelser ville blive nedtonet, og at der ville forekomme en større grad af akademisk integration. Angående tværfaglighed og akademisk integration er der i realiteten, ifølge Ole-Jacob Skodvin, stor forskel på, hvordan de forskellige højskolecentre valgte at organisere sig. Mange centre valgte således at strukturere deres uddannelsesaktiviteter i afdelinger, der er ansvarlige for et bredt spektrum af fagområder. Andre organiserede deres afdelinger med en relativ enkel profil. Det gælder f.eks. sygeplejerskeuddannelserne. Andre igen etablerede afdelinger, der fik ansvaret for relaterede uddannelser inden for f.eks. sundheds- og socialområderne.

Fusionsprocessen har med andre ord resulteret i mange forskellige modeller, der kan deles op i tre kategorier:

- 1) Den såkaldte rene model, hvor en afdeling er ansvarlig for f.eks. læreruddannelse.
- 2) Den fragmenterede model, hvor læreruddannelse er spredt ud over flere afdelinger.
- 3) Den blandede model, hvor en afdeling er ansvarlig for de fleste af læreruddannelserne, men hvor der foregår en vis integration mellem fag fra læreruddannelserne og andre fagområder.³⁰

²⁹ The reorganisation of Non-University Higher Education in Norway: Problems and Potentials. Fra Tertiary Education and Management 1997 (3), No. 2.

³⁰ The reorganisation of Non-University Higher Education in Norway: Problems and Potentials. Fra Tertiary Education and Management 1997 (3), No. 2.

5.8 Geografisk placering

Geografisk set kan der endvidere, ifølge Ole-Jacob Skodvin, identificeres tre måder, hvorpå højskolecentre har organiseret sig:

- I den første model er de institutioner, som højskolecenteret består af, samlet på et sted.
- I den anden model er højskolecenterets afdelinger spredt ud på forskellige uddannelsessteder inden for den samme kommune.
- Endelig er der den sidste model, hvor højskolecenterets afdelinger er placeret i forskellige kommuner (netværksorganisationer).

5.9 Ledelse på højskolerne

Ifølge lov om universiteter og højskoler er "Høgskolestyret" (bestyrelsen) øverste organ ved højskolerne og har ansvaret for den totale virksomhed. Bestyrelsens 5 hovedopgaver er: at sørge for at institutionen opretholder en høj kvalitet; at udtænke institutionens samlede strategi; at disponere over institutionens økonomiske ressourcer; at have ansvaret for institutionens interne organisering samt ansvaret for budget, årsregnskab og øvrig rapportering.

Alle personalegrupper ved institutionen skal være repræsenteret i bestyrelsen. Bestyrelsen skal have 9, 11 eller 13 medlemmer og bestå af rektor, prorektor, 2-5 medlemmer valgt blandt ansatte i faglige stillinger, 1-2 medlemmer valgt blandt det tekniske administrative personale, 2 eller 3 medlemmer valgt blandt de studerende og 2-4 eksterne medlemmer. Rektor fungerer som bestyrelsens leder.

Det såkaldte "Høgskoleråd" består af mindst 15 medlemmer, og fungerer som det rådgivende organ for bestyrelsen. Rådet er tænkt som et informations- og kontaktorgan mellem bestyrelsen og de faglige miljøer. Bestyrelsen, rektor og direktør kan bede om udtalelse fra rådet i alle sager.

Endelig adskilte man ved reformens indførelse den administrative og faglige ledelse på højskolecentre med henblik på at reducere den tid det videnskabelige personale bruger på administrative opgaver.³¹

³¹ Evaluering av høgskolereformen. NIFU, 1997.

5.10 Evaluering af højskolereformen

I 1994 bad det norske Kirke-, uddannelses- og forskningsdepartement Norges Forskningsråd om at evaluere reformen. Evalueringen skulle som udgangspunkt tjene følgende formål:

- Kortlægge ændringer og udvikling for derved at give en bedre baggrundsviden for fremtidig planlægning og opfølgning i sektoren.
- Vurdere om de valgte løsninger er egnede til at realisere de fastsatte mål.
- Identifikation af eventuelle svage punkter eller utilsigtede virkninger.
- På baggrund af evalueringen måtte Norges Forskningsråd gerne foreslå konkrete tiltag til opfølgning.

Ministeriet påpegede, at de vigtigste områder, der skulle prioriteres i evalueringen var:

- 1) Den centrale organisationsstruktur og styringssystemet
- 2) Effekter i forhold til den faglige virksomhed
- 3) Effekter i forhold til de administrative ændringer

Evalueringen omfatter indtil videre 16 arbejdsrapporter, som er blevet offentliggjort efterhånden, som de er blevet udarbejdet. Evalueringsrapporterne omhandler følgende emner:

- Studielederfunktionen - mellemledere på højskolecentre.
- Sygeplejerskeuddannelsen og den to-årige økonomiske administrative uddannelse efter reformen.
- Fagforeninger og medindflydelse.
- Autonomi, uformel organisation og faglig ledelse.
- Valgte ledere samt styrings- og ledelsesprincipper ifgl. lovgivningen.
- Mødet mellem tekniske og økonomisk-administrative uddannelser - hvorfor ingen synergi i højskolesystemet?
- Forholdet mellem universitet og højskole.
- Arbejdsgiver- og personalefunktionen ved højskolerne.
- Sundheds- og socialuddannelserne efter højskolereformen.
- Højskolereformen og læreruddannelsen.
- Internationale erfaringer med fusioner inden for videregående uddannelse.

Indholdet i rapporterne varierer i forskellig grad, men en generel konklusion er, at det endnu er for tidligt at måle effekterne af reformen. Ændringerne har knapt nok nået at slå

igennem. I Holland blev det påpeget, at der går op til 10 år før en fusioneret institution kan fungere optimalt, og man må sikkert regne med samme tidsperspektiv i Norge.

Der er imidlertid ingen tvivl om, at evalueringen på trods heraf alligevel kan udgøre et nyttigt redskab for både beslutningstagere og højskolecentrene. Evalueringen kan være med til at lokalisere svage led i processen, som de norske beslutningstagere og institutionerne på et tidligt tidspunkt i processen har mulighed for at rette op på.

5.11 Opsummering

Der er en del lighedspunkter mellem den hollandske og den norske fusionsproces. Blandt andet har begge lande valgt at inddrage andre aktører i den praktiske gennemførelse af processen, ligesom ministeriet har fastsat en række kriterier for fusionsprocessen. Til forskel fra Holland har Norges beslutningstagere endvidere valgt at følge processen meget tæt, og det er Evalueringscenterets vurdering, at de særligt i forhold til tilrettelæggelsen og implementeringen af restruktureringen har en del både positive og negative erfaringer, som det kunne være nyttigt for Danmark at blive bekendt med.

Set ud fra et dansk perspektiv mener Evalueringscenteret endvidere, at det interessante ved Norges omlægning er, at processen foregik for få år siden. Det betyder, at erfaringerne er meget præsentable hos de involverede aktører, og at mange af institutionerne stadig er ved at håndtere de nye udfordringer, der fulgte i kølvandet på omlægningerne. Udfordringerne består f.eks. i at håndtere de forskellige traditioner inden for undervisningsmetoder, som fandtes på de fusionerede institutioner. Herunder den praktiske undervisning, der kendetegner de erhvervsrettede uddannelser. Trives den under de nye rammer, eller kommer den tværtimod til kort?

En anden udfordring der skal håndteres, er at de tidligere regionale højskoler havde meget højere forskningsambitioner set i forhold til de traditionelle højskoler. Ifølge Ole-Jacob Skodvin havde de fleste regionale højskoler f.eks. den samme norm for, hvor meget den enkelte underviser brugte på forskning, undervisning og administration, som universiteterne. Underviserne var generelt motiverede til at forske, mens undervisere inden for f.eks. sygeplejerskeuddannelsen hverken var interesserede i, eller havde en uddannelsesmæssig baggrund for at udføre forskning.

I den forbindelse bliver det også en udfordring for højskolecentrene at skulle forholde sig til en eventuel akademisk drift blandt medarbejdere. F.eks. er det meget sandsynligt, at der på højskolecentre med en dominans af tidligere regionale højskoler, vil være en stærk akademisk drift, fordi repræsentationen af undervisere med forskningskompetence vil være ret høj.

Endelig bliver det interessant at følge, hvilke erfaringer højskolecentrene gør sig med de forskellige modeller for fusionerede uddannelsesinstitutioner. Her tænker Evalueringscenteret blandt andet på den mangfoldige måde, hvorpå højskolecentrene har valgt at placere sig på geografisk, med enten samlede enheder eller netværksorganisationer. Et andet eksempel er de forskellige variationer af indretningen af den interne organisationsstruktur.

6 Oversigt over andre landes reformer

6.1 Australien

Historisk baggrund

Det videregående uddannelsessystem i Australien består udelukkende af universiteter, hvilket er ret nyt, og et resultat af en massiv regeringsindsats med henblik på at rekonstruere det videregående uddannelsessystem. Indsatsen resulterede blandt andet i, at man afskaffede "College of Advanced Education" (CAE) der svarede til de engelske polytechnics.

I 1965 begyndte man at etablere "Colleges of advanced education", som et alternativ til expansionen på universiteterne. Samfundet havde behov for praktiske og erhvervsrettede uddannelser - et behov, som de mere traditionelle og teoretiske universitetsuddannelser ikke kunne opfylde. De fleste CAE blev etableret ud fra eksisterende "lærerhøjskoler" og "tekniske højskoler".

Intentionen var, at de primært skulle undervise i pædagogiske og tekniske discipliner og have samme status som universiteterne. "Different but equal" var målsætningen. Lærerne skulle koncentrere sig om undervisning, mens forskning og forskningsuddannelse skulle varetages af universiteterne.

Men det gik ikke som planlagt. De nye institutioner blev ikke noget alternativ til universiteterne med egen uddannelsesprofil. I stedet begyndte de at kopiere universiteterne. En af grundene var, at CAE ikke respekterede den plads de var tiltænkt. Den akademiske drivkraft var meget stærk på institutionerne og regeringen måtte se i øjnene, at flere af de større CAE gradvist havde udviklet det nødvendige personale og ressourcer til at kunne udbyde både forskning og undervisning på universitetsniveau. CAE-institutionerne udøvede et betydeligt pres for at blive anerkendt som universiteter, og i 1986 blev den første CAE godkendt og flere fulgte efter. På baggrund af udviklingen vedtog man en reform om afskaffelse af det binære system i 1987.

Formål med reformen

Et af hovedelementerne i reformen var at etablere et nyt enhedssystem inden for videregående uddannelse (Unified National System). Ved hjælp af sammenlægninger, hovedsaglig mellem universiteter og CAE, skulle der oprettes et enhedssystem bestående af

nye og større universitetsenheder. Dette var "frivillige" sammenlægninger forstået på den måde, at der blev stillet betingelser om at, institutionerne skulle have et vist antal studerende for at opnå offentlig støtte:

- Minimum 2000 studerende var forudsætningen for at institutionerne kunne blive medlem af det nye enhedssystem.

- Med 5000 studerende ville institutionen opnå offentlig økonomisk støtte til en bred uddannelsesprofil og nogen forskning.

- Med 8000 studerende ville institutionen opnå maksimal offentlig økonomisk støtte til undervisning og forskning.

Dette førte til en række institutionelle sammenlægninger og i slutningen af 1980'erne og begyndelsen af 1990'erne fulgte en massiv runde af fusioner, der reducerede de eksisterende 19 universiteter og 44 CAE til 35 højere uddannelsesinstitutioner (universiteter). Universiteterne er ikke officielt delt op i forhold til funktioner og opgaver, men de opfordres til på eget initiativ, at udvikle særlige uddannelsesmæssige profiler. Alle institutionerne er offentligt finansieret på nær to. Universiteterne udbyder stort set de samme grader: bachelor, master og ph.d. Nogle bachelorgrader er normeret til 3 år andre til 4 år.³²

³² Higher Education Policy - An International Comparative Perspective, 1993.

6.2 England

Historisk baggrund

Historisk og traditionelt set har de engelske myndigheder i stort omfang overladt udviklingen inden for det videregående uddannelsesområdet til institutionerne selv. Inden for det seneste årti er man imidlertid vejet tilbage for dette princip, og har engageret sig mere og mere i området. Regeringens strategi på uddannelsesområdet, som delvist nu bliver formet på baggrund af den såkaldte Dearing Report 1997, er et godt eksempel herpå.

I efterkrigsårene oplevede England en stor efterspørgsel på videregående uddannelse. Og for at lette presset på universiteterne oprettede man en anden sektor inden for det videregående uddannelsesområde, nemlig the "polytechnics".

Principperne for dette binære system blev formuleret i 1965 i The White Paper "A plan for Polytechnics and other colleges". Heri fremgik det, at Colleges of Advanced Technology skulle opgraderes til universiteter, og at der skulle etableres 30 polytechnics gennem sammenlægninger af colleges indenfor kunst, uddannelse og teknologi.

Dét, der skulle være kendetegnende for institutionerne i det binære system, skulle være princippet om "equal but different". Universiteterne skulle tilbyde de traditionelle akademiske uddannelser, mens polytechnics først og fremmest skulle tage sig af erhvervsrettet videregående uddannelse.

Som det fremgår under beskrivelsen af Australien, var heller ikke de engelske polytechnics tilfredse med den rolle, de havde fået tildelt. De stræbte tværtimod efter at blive universiteter. I slutningen af 1980'erne havde de fleste polytechnics og colleges udviklet sig i en markant akademisk retning, og i 1992 tager den engelske regering konsekvensen heraf, og med et slag tildeles polytechnics universitetsstatus. Hermed fik institutionerne også ret til at forske, om end det bør tilføjes, at de kun får meget få forskningsmidler stillet til rådighed.³³

³³ Higher Education Policy - An International Comparative Perspective, 1993.

6.3 Finland

Historisk baggrund

I 1981 evaluerede OECD det finske uddannelsessystem, og på den baggrund foreslog OECD, at der - som et alternativ til universiteterne - blev etableret en ikke-universitær sektor inden for det videregående uddannelsesområde. På det tidspunkt havde den finske regering imidlertid netop igangsat andre tiltag, som regeringen ikke mente, kunne harmonere med OECD's forslag. Først i slutningen af 1980'erne fandt man tiden gunstig til at påbegynde en etablering af en ikke-universitær sektor.

Den model man valgte gik ud på at omdanne nogle af Finlands erhvervsfaglige uddannelsesinstitutioner, der udbød videregående erhvervsuddannelse, til polytechnics. I stedet for at implementere ændringerne direkte, valgte regeringen i første omgang at lancere ændringsforlaget som et forsøg. Hensigten hermed var blandt andet at få institutionerne til at påtage sig ansvaret for udviklingen. Regeringen var bange for, at hvis den i stedet havde valgt at diktere ændringerne, så ville institutionerne ikke have bakket op om ændringsforlaget.

Med vedtagelsen af loven "The Act on the experimental reform of secondary education and training and polytechnics" blev forsøget sat i gang i 1991. I 1992 blev 19 polytechnics oprettet som forsøg, og i 1993 fulgte 3 mere efter. Forsøget opdelte Finlands erhvervsuddannelsesområde i to dele: erhvervsuddannelsesinstitutioner, der udbød uddannelse på gymnasielevelen og polytechnics, der tilbød videregående uddannelse.

Med oprettelsen af polytechnics blev der etableret en ikke-universitær sektor i Finland, som opererer ved siden af universiteterne, og der tilbydes nu i alt tre grader i det finske videregående uddannelsessystem: politechnics grader samt universiteternes bachelor og master grader.

Formål med reformen

Formålet med reformen var:

- At højne uddannelsesniveaet og forbedre kvaliteten inden for erhvervsfaglig uddannelse, herunder indføre en faglig- og praktisk orienteret grad inden for videregående uddannelse
- At skabe bedre forudsætninger for at sammenligne med internationale uddannelsessystemer og fremme internationalt samarbejde
- At leve op til de unge menneskers krav og behov for videregående uddannelse

- At gøre erhvervsfaglig uddannelse mere attraktiv, således at uddannelsesområdet udgør et reelt alternativ til universiteterne
- At leve op til arbejdsmarkedets behov for nye uddannelser
- At styrke den regionale udvikling og infrastruktur
- At fremme mulighederne for at udvikle små og mellemstore virksomheder
- At forenkle strukturen inden for erhvervsuddannelsesområdet
- At skabe større og stærkere institutioner
- At udvide institutionernes kompetence og autoritet gennem en decentralisering.

Fra forsøg til permanentgørelse

Med vedtagelsen af loven "The Polytechnics Act" i begyndelsen af 1995, besluttede man at permanentgøre ordningen. I 1996 godkendte regeringen 16 polytechnics som permanente, mens 14 fortsat var godkendt midlertidigt.

De finske polytechnics er forankrede i de regionale områder, og deres uddannelsesudbud retter sig primært mod det lokale erhvervslivs behov. Institutionerne sigter mod at udbyde uddannelse inden for alle relevante områder som, handel, administration, maskinteknisk uddannelse, social- og sundhedsområdet.

Medens finske universiteter hører ind under det finske Undervisningsministerium, hører polytechnics ind under de lokale myndigheder eller er private. Denne konstruktion er historisk betinget, og hænger sammen med, at de erhvervsuddannelsesinstitutioner, som polytechnics blev dannet på baggrund af, var ejet af de lokale myndigheder.

Finansiering

Polytechnics bliver så godt som 100% finansieret af offentlige midler. De modtager tre former for støtte:

- 1) "Core funding": Ca. 57% fra staten og ca. 43% fra de lokale myndigheder. Staten fastsætter hvor meget støtte institutionen skal modtage pr. studerende baseret ud fra kalkulerede omkostninger pr. uddannelse. I 1998 blev ca. 94 % af udgifterne dækket på denne måde.
- 2) "Project financing": 5,5% gives til igangsættelse af forskellige projekter som efteruddannelse af undervisere m.v.

3) "Performance-based funding": I 1999 er det meningen, at de resterende 0,5% af de midler institutionerne modtager, skal tildeles på baggrund af en vurdering af institutionens præstation.

Godkendelsesprincipper

For at blive godkendt som permanente polytechnics bliver hver polytechnic vurderet ud fra kvaliteten i deres aktiviteter og deres udvikling i øvrigt. Af loven om polytechnics fremgår det, efter hvilke kriterier en institution kan godkendes:

- Virksomhedsidé
- Relevans og behov for uddannelserne
- Styrkeområder
- Tilstrækkelig størrelse
- Undervisernes kvalifikationer
- Bibliotek og EDB-system
- Relationer til erhvervslivet
- Partnerships med universiteter og andre relevante uddannelsesinstitutioner
- Internationale samarbejdspartnere
- Kvalitetssikringssystem

Styring

Polytechnics bliver styret efter de samme principper som de finske universiteter. Undervisningsministeriet og den enkelte institution indgår en aftale, hvor man definerer mål for de forskellige områder som, undervisning, internationale aktiviteter, brug af ressourcer m.v. I opstartsfasen følger ministeriet op på kontrakten én gang om året, men på længere sigt er det meningen, at aftalerne skal gælde for en periode på 3-4 år.

Erfaringer indtil videre

Det er vanskeligt på nuværende tidspunkt at vurdere, hvilken status en polytechnic-grad vil få på længere sigt i forhold til en universitetsgrad. Det har også vist sig, at overgangen mellem de to sektorer har været problematisk, og man forsøger nu at skabe konsensus vedrørende meritering. En anden mulighed, som man overvejer, er at lade polytechnics udbyde andre akademiske grader.³⁴

³⁴ Afsnittet om Finland er skrevet på baggrund af et oplæg, som den finske undervisningsminister holdt ved et OECD-seminar den 12.-14. november 1997 i Tjekkiet.

6.4 Den flamsk-talende del af Belgien

I juli 1994 blev der i den flamsk-talende del af Belgien fremlagt et forslag til en reform af de belgiske hogescholen i den del af landet. De største ændringer fremgår nedenfor:

1) Hovedformålet med hogescholen er, at de skal udbyde videregående uddannelse. Hogescholen kan også udføre forskning, der dækker samfundets behov.

2) Med reformen blev der indført finansiering i form af bloktilskud, og ledelsen på skolerne fik dermed mere økonomisk ansvar end tidligere.

3) Økonomistyringsideen fremmer store enheder og fordrer, at

- en institution skal rumme mindst 200 studenter.
- en hogeschol ikke kan have mere end fire afdelinger.

For at opnå finansiering af studenterne skal en uddannelse bestå af mindst 40 studerende, og for at opnå finansiering af bygninger skal hogescholen have mindst 2000 studerende.

Ved at indføre bloktilskud benyttede regeringen samtidig muligheden for at skære i udgifterne.

Efter en dialog der varede ca. to år blev ændringsforslaget vedtaget. Som et resultat blev 163 institutioner (hogescholen) opfordret - nogle vil sige tvunget - til at fusionere.

De 163 institutioner bestod af:

- 7125 hovedsaglig katolske institutioner
- 828 hørte under "the Flemish Community"
- 95 "were organized by provinces"
- 105 "were organized by cities"

Mere end 85% af institutionerne var monoinstitutioner.

Efter reformen var der 28 hogescholen tilbage:

- 1120 katolske
- 125 autonome hogescholen (en i hver af de fem provinser)
- 133 "provincial hogescholen".

Ud af disse 28 hogescholen er 5 stadig monoinstitutioner.³⁵

³⁵ Fachhochschulen in Europa, 1997.

Bilag 1

Under studiebesøget i Holland den 18.-19. januar 1999 interviewede Evalueringscenteret følgende aktører i den hollandske omlægningsproces:

Fuldmægtig Ronald Letteboer og konsulent Peter Kwikkers fra det hollandske Undervisnings-, kultur-, og forskningsministerium.

Fuldmægtig Arian van Staa og P. G. Kroeger, tidligere ministersekretær for Wim Deetman, som var den minister, der gennemførte reformen, fra HBO-raad.

Forskningskoordinator Jeroen Huisman og forskningsassistent Anne M. Klemperer fra Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS).

Rektor H. Vaessen og administrationschef Paul M. M. Rullmann fra Hogeschool Haarlem.

Kildehenvisning

Developing mass Tertiary Education: the diversification response. Oplæg af den finske undervisningsminister, holdt ved et OECD seminar den 12.-14. november 1997 i Tjekkiet.

De första 20 åren - utveckling vid de mindre och medelstora högskolorna sedan 1977. Högskoleverket, 1998.

Dutch Legislature. The Netherlands Higher Education and Research Act. Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 1993.

Evaluation of European Higher Education: A status Report. Udarbejdet af Evalueringscenteret til EU, 1998.

Evaluation of Higher Education in the Nordic Countries. Nordisk Råd, 1996.

The Education System of the Netherlands. PIER. Nuffic, 1996.

Evaluering av högskolereformen. 16 arbejdsrapporter udgivet af Norges Forskningsråd, 1994-1999. Rapporterne er udgivet efterhånden som de er udarbejdet. Den sidste rapport er under udarbejdelse.

Fachhochschulen in Europa. Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie, 1997.

Higher Education Management vol. 10 - no. 3. OECD, 1998.

Higher Education in the learning society. Report of the National Committee, chairman Ron Dearing, 1997.

Higher Education Policy - An International Comparative Perspective. CHEPS. Edited by Leo Goedegebuure, Frans Kaiser, Peter Maassen, Lynn Meek, Frans van Vought and Egbert de weert, 1993.

Higher professional education in the Netherlands. Nuffic, 1996.

Högskola i dynamisk utveckling - fyra högskolors förutsättningar att bli universitet. Högskoleverket, 1998.

Hur styrs den svenska högskolan? Högskoleverket, 1998.

Högskolans ledning, lärare och organisation. Regeringens proposition 1996/97: 141.

Innovation through Merging. Ole-Jacob Skodvin og Bjørn Stensaker, NIFU, 1998.

Internasjonale erfaringer med fusjoner i høyere utdanning. Arbeidsnotatserie nr. 6, NIFU. Ole-Jacob Skodvin, 1997.

Lärare för högskola i utveckling. Utbildningsdepartementet, 1996.

Mellemlange sundhedsuddannelser - Udviklingstendenser og internationale erfaringer. Udarbejdet af Evalueringscenteret, udgivet af Undervisningsministeriet og Sundhedsuddannelsesrådet, 1998.

Mergers in Higher Education - Success or Failure? af Ole-Jacob Skodvin. Norwegian Institute for Studies in Research and Higher Education (NIFU), 1998.

The merging of the "hogescholen" in Flanders. Pamflet af Poul Cottenie, Government Commissioner of the Flemish Community.

New Universities and Regional Context. Urban Dahllöf og Staffan Selander, 1994.

Reform og förändring - organisation och verksamhet vid universitet och högskoler efter 1993 års universitets- och högskolereform. Utbildningsdepartementet, 1996.

The Reorganisation of Non-University Higher Education in Norway: Problems and Potentials. NIFU reprint. From Tertiary Education and Management (3), No. 2, pp. 317-324, 1997.

Svensk författningssamling - förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100). Regeringen, 1998.

Udkast til afsluttende rapport om NIFU's evaluering af den norske høgskolereform, Svein Kyvik 1998.