*Sveinung Eikeland, viserektor UiT Norges arktiske universitet (UiT),15 juni 2019*

Er universiteta og høgskolanes regionale forankring ei sak for UH-lova?

Med overskrifta «*Holder seg i hjemtraktene*» omtalte Aftenposten 16. februar 2011 ein analyse av studentrekruttering basert på tal frå samordna opptak 2003-2009 gjort av NIFU[[1]](#footnote-1). Rapporten slår fast at studentar ikkje flyttar ut av landsdelen dei er vaksne opp i for å studera. Reportasjen var krydra med intervju med studentar frå Osloregionen som studerer i Oslo.

Mønsteret gir politiske forventingar både regionalt, lokalt og nasjonalt til at studerande skal ha muligheter til tilgang til høgre utdanning i «sin» landsdel og helst også i «sin» geografiske del av landsdelen. At studentane held seg i heimetraktene, set også rammer for utviklinga av universiteta og høgskolane. Ikkje minst på den måten at føresetnader for å utvikla institusjonane varierer med utgangspunkt i kjenneteikn ved den regionen dei er lokaliserte i.

Notatet er stila til det offentlege utvalet som førebur eventuelle endringar i universitets- og høgskolelova av 2005 (UH-lova). Underteikna er ikkje rettslærd, men reiser likevel spørsmål om institusjonanes regionale forankring burde vore meir reflektert i lova enn den er i dag.

Eit inntak til eit lovperspektiv er at lover enten, men oftast både og, er deskriptive og normative. Det normative ved lover seier noe om forventningar i samfunnet, medan det deskriptive ved ei lov inkluderer den røyndommen samfunnet meiner det er viktig at rettar og plikter er formaliserte i. Ei deskriptiv lov «føyer seg etter virkeligheten»[[2]](#footnote-2). Utan å samanlikna med universitets – og høgskolelova, er t.d. barnevern lova både ei normativ lov ved den stiller krav til oppførselen til folk med omsorg for ungar, og ei deskriptiv lov ved at den dekker rettar og pliktar ved konfliktar. I utgangspunktet skulle vi då tru at universitets – og høgskolelova også burde reflektera at den behandlar institusjonar som de facto driv på basis av «input» og «output» i regionar.

I debattar om det regionale sett frå universiteta og høgskolane, dominerer styringsperspektivet. Dvs. konkretisert til eit krav om at lova må slå fast autonomi. Frå eit autonomiperspektiv vektlegges retten til institusjonane, og ved at staten gir denne retten signaliserer den også ei normativt oppfatning av at dei skal ha eit sjølvstyre. Dagens UH lov av 2005 § 9.1 slår også denne fast. Forventingane rundt institusjonanes regionale posisjon i samfunnet generelt er imidlertid primært knytt til pliktsidene av lovverket.

Dei allmenne samfunnspliktene til universiteta og høgskolane er nedfelt i UH-lova § 1-3 om «institusjonenes virksomhet». Paragrafen inneheld ni punkt som på ulike måtar forpliktar universiteta og høgkolane, der a, b, c, h og i reknar opp det institusjonane skal gjera. Og at det er berre i (i) det står noko om det regionale, der det heiter at universitet og høgskolar *skal* samarbeida med «*lokalt og regionalt samfunns – og arbeidsliv*»[[3]](#footnote-3). I kommentarane legg Bernt til lokal og regional «*nettverksbygging*»[[4]](#footnote-4) . Dette har handla om påleggja institusjonane eit samarbeid som går utover det samarbeidet som er rundt praksis og kandidatfordeling. Samarbeidet er organisert gjennom Råda for Samarbeid med arbeidslivet (RSA) som vart etablert 2013.

D, e, f, g er nærliggjande å sjå på som uttrykk for forventningar meir enn som plikter. Her skal institusjonane medverka (d, e, g) eller leggja til rette for (f). Den regionale posisjonen nemnes ikkje her. Det gjer den derimot i politiske dokument som i stortingsmeldinga om regionreformen der det står at «i styringsdialogen med universitets – og høyskolesektoren vil det formidles klare *forventninger* (mi utheving) om at sektoren deltar i utformingen av regionale kompetanseplaner i tråd med vedtatte nasjonale forventninger til regional planlegging»[[5]](#footnote-5). Notatet drøftar mulege implikasjonar av institusjonanes deltaking i slike prosessar.

UH-lova skil ikkje mellom høgskolar og universitet i §1- 2. Det betyr at spesifikke høgskolemandat som svært ofte blir drege fram i debattar, ikkje har eit grunnlag i UH-lova[[6]](#footnote-6). Notatet vil visa at det likevel var særlege substansielle regionale forankringar rundt rekruttering og geografisk fordeling av kandidatar ved tidlegare høgskolar. Å ta vare på og utvikla desse mønstera er etter strukturreformen lagt til større institusjonar, der mange av dei de facto har fått eit utvida samfunnsmandat. Rammene om notatet er likevel primært framtida, t.d. slik det gjerne blir omtalt i beskrivelsar av universiteta i det 21 ste år hundret. Der det er sentralt at dei i større grad enn før må tilpassa seg auka differensiering i rekruttering av studentar både med omsyn til sosial – og geografisk bakgrunn og livsfase[[7]](#footnote-7).

UH-lova § 2-1 om NOKUTs oppgåver og mynde, og også institusjonanes eigne ansvar for evaluering av kvalitet i utdanningane, inkluderer ikkje tilgjenge til studieprogram i dei faglege kvalitetsvurderingane av institusjonar og studieprogram.

UH-lova § 1-5-1 Akademisk fridom, vernar universiteta og høgskolane frå pålegg og instruksar om innhald i undervising og forsking, men omhandlar ikkje føringar som ikkje er del av tradisjonelle direkte styringslinjer.

Utviklingsperspektivet – kvifor er regionane viktige?

Når notatet tek opp dette temaet, er det ikkje berre fordi rekrutteringa til universitet og høgskolar er slik den var omtalt i Aftenposten i 2011 og at dette reiser spørsmål med relevans også for UH-lova. Men også fordi denne regionale forankringa er viktig i for utviklinga ikkje berre i dei enkelte regionane, men også i ein nasjon. Utvikling i eit land, er ein sum av utviklingsprosessar skapt og implementert gjennom samhandling innafor undernasjonale geografisk avgrensa område. Utvikling handlar oftast om kva arbeidsplassar som veks, og at dette er betinga av kva for arbeidskraft det er tilgang på.

Utvikling kan i dette perspektivet skapast gjennom at aktørar utanfor ein region vil investera for å få tak i spesiell kunnskap, teknologi og naturressursar. Eller forankra i aktørar i regionen knytt til innovasjon i lokale og regionale klynger og innovasjonssystem basert på samhandling mellom arbeidsliv, FoU – inkludert høgre utdanning og verkemiddel. Begge vegane handlar om utvikling av lokaliseringsfaktorar skapt over tid. Utviklingsvegane går oftast vidare på alt oppgåtte stiar, og regionalt forankra høgre utdannings – og forskingsinstitusjonar medverkar til å laga stiane og å endra dei. I dette perspektivet utviklar regionar seg ulikt. Noen er attraktive å bu i, noen har innbyggjarar med høg motivasjon for å ta høgre utdanning. Det gir igjen demografiske konsekvensar, som igjen gir universiteta og høgskolane ulike samfunnsrammer for vekst gjennom t.d. rekruttering.

Regionar kan grupperast ut i frå slike kjenneteikn. Kompetansebehovutvalet[[8]](#footnote-8) sine analysar identifiserer at noen typar regionar (spesielt i distriktsregionar) har lokal demografi ikkje dekka sysselsettingsutviklinga verken kvantitativt eller kvalitativt. Her har imidlertid innvandring av ulike typar medverka til å kompensera for manglande «naturleg» folketalsvekst. Innvandring har også gitt ein meir mobil arbeidsstyrke (som no flyttar ut frå mange regionar), samstundes som innvandringa til Noreg har gått ned. Utvalet påviser også ein stadig aukande geografisk avstand mellom kor naturressursar i ein region er, og kor den arbeidsdyktige delen av folkemengda (mellom dei fleire og fleire med høgre utdanning) er og ønskjer å vera busett.

Noen regionar, og delar av fleire regionar, består av distriktssamfunn. Mye av debattane om universiteta – og høgskolane si regionale rolle handlar både direkte og meir implisitt om at dei er viktige i distrikts-Noreg. Notatet argumenterer for at dei er sentrale for utviklinga i alle regionar, men at effektane av institusjonane varierer mellom regionane, og mellom regiontypar. Men også at regionane set ulike samfunnsrammer for utviklinga av institusjonane med omsyn til t.d. rekruttering og samhandling med regionalt arbeidsliv. Notatet presenterer noen døme på analysar som illustrerer dette, og viser korleis universiteta og høgskolane blir påverka at tre sentrale region variasjonar:

1. Korleis demografisk struktur i større eller mindre grad gjer institusjonane avhengige av studentrekruttering utanfor lokaliseringsregionen?
2. Kor attraktive regionane er for busetjing og rekruttering av arbeidskraft med høgre utdanning?
3. Kor store muligheter institusjonane har for å utvikla faglege miljø i samhandling med breidda i regionalt arbeidsliv, dvs. også med privat sektor?

Data

Notatet byggjer på registerdata frå Samordna opptak (SO), Database for statistikk om høgre utdanning (DBH) og Felles studentsystem (FS). Vidare på registerdata over demografi og sysselsetjing frå Statistisk sentralbyrå (SSB). Sysselsetningsstatistikken måler sysselsetjing registrert på arbeidsstad (ikkje på kor den sysselsette er registrert busett).

Vidare er notatet basert på UiT Norges arktiske universitet (UiT) sine kandidatundersøkingar i 2017 og 2019. I 2017 hadde denne 2271 svar og ein svarprosent på 44 av kandidatar med gradgjevande utdanning uteksaminert semestra H2013-H2015 frå UiT og høgskolane i Harstad og Narvik. I februar 2017 (då dei vart spurt) var det frå 14 mnd. til 3 år sidan dei var uteksaminerte. I 2019 var det 3259 svar og ein svarprosent på 59 av kandidatar med gradgivande utdanning frå UiT semestra V2016-H2017. I januar 2019 (då dei vart spurt) var det frå 13 mnd. til 2,5 år sidan dei var uteksaminerte.

Studentar, kandidatar, geografi

Innleiingsvis viste eg til eit oppslag i Aftenposten frå 2011 basert på ein NIFU analyse basert på samordna opptak 2003-2009. Artikkelen i Aftenposten er skrive rundt ein figur som viser kor stor del av søkjarar i det nasjonale opptaket ved ulike universitet og høgskolar som kom frå same region eller landsdel som den aktuelle institusjonen var lokalisert i. Figuren var laga med utgangspunkt i data frå 2009 og var basert på tre landsdelsspesifikke analysar i rapporten[[9]](#footnote-9). Ein analyse i rapporten av søkjartala for 2003-2009 tydde på at fordelinga i 2009 var stabil[[10]](#footnote-10). Artikkelen nemnde også at dette mønsteret, eller denne regionale forankringa, ikkje galdt for NTNU og det som då var UMB. Dette på grunn av at tidlegare Noregs tekniske høgskole (NTH) og Noregs landbrukshøgskolen (NLH) hadde unike tilbod på den nasjonale arenaen og rekrutterte studentar jamt fordelt over «heile» landet.

Regional forankring handlar om når studentar vel studiar og studiestad på ein nasjonal marknad og tek tilboda som er lokalisert i regionen, men også at kandidatane tek jobb i same region. Viss dette fungerer, medverka det til at alle har same muligheter for å delta globalt, og samstundes som det utviklar arbeidslivet i alle regionar.

Analysen inkluderer studentar som har søkt gjennom samordna opptak og møtt opp på eit studium ved eit universitet og ein høgskole[[11]](#footnote-11).

*Studentar i geografien*

I 2016 var 67 prosent av dei som møtte til studiar ved UiT frå Nord-Noreg (registrert heimkommune i landsdelen), 52 prosent var frå Troms og Finnmark – altså «nærregionen» til UiT. Dette er truleg om lag den same situasjonen som i 2009, der NIFU viste at 71 prosent av søkjarane til dåverande Universitetet i Tromsø (som var lokalisert i Tromsø) var frå Nord-Noreg. Figuren under viser at dette mønsteret ikkje er særskilt for Nord-Noreg.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| UiT Norges arktiske universitet | 52 % Troms og Finnmark | 67 % Nord-Noreg |
| Nord universitet | 62 % Nordland og N-Trøndelag | 44 % Nord-Noreg |
| Universitetet i Bergen | 55 % Hordaland og Sogn og Fjordane |  |
| Universitetet i Stavanger | 73 % Rogaland |  |
| Universitetet i Agder | 60 % Agder |  |
| Universitetet i Oslo | 61 % Oslo og Akershus | 71 % Viken |
| OsloMet | 63 % Oslo og Akershus | 72 % Viken |
| NTNU | 31 % Trøndelag |  |

Figur 1: Studentrekruttering – regional fordeling.

I Osloregionen er tala svært like dei i nord. Ved UiO og OsloMet[[12]](#footnote-12) var hhv. 71 - og 72 prosent av dei møtte studentane rekruttert gjennom samordna opptak frå Oslo og Viken. 61 – og 63 prosent var frå Oslo og Akershus. Det er stort sett den same fordelinga som ved dei andre institusjonane vi har sett på. UiS «toppar» med 73 prosent frå Rogaland i 2016, medan UiB har 55 prosent frå Vestland. Figuren stadfestar at NTNU i større grad enn dei andre statlege institusjonane rekrutterer nasjonalt. Dette har som sagt bakgrunn i NTH sin historiske posisjon. Uformelle meldingar til underteikna seier då også at rekrutteringa til humanistiske – og samfunnsfag ved NTNU, og seinare lærarutdanninga, er som det geografiske mønsteret ved dei andre institusjonane.

Ofte reises spørsmålet om fusjonane mellom høgskolar og universitet har påverka dette biletet. UiT-data[[13]](#footnote-13) viser at fusjonane med Høgskolane i Finnmark (2013), Narvik (2016) og Harstad (2016) primært har stadfesta denne regionale forankringa. Søkjarar og studentar frå Nord-Noreg utgjer om lag like stor del i Narvik, Harstad, Tromsø, Alta og Hammerfest. Det som er nytt er at lokal rekruttering til stadar med campusar utanfor Tromsø er blitt ein del av forankringa til universitetet. T.d. er talet på studentar frå heim – og nabokommunar (pendlingsavstand) til lokale campusar i Hammerfest og i Harstad er langt større enn det ville vore utan desse campusane. Ein desentralisert campusstruktur evnar derfor å gjera høgre utdanning tilgjengeleg for mange som elles ikkje ville hatt slike tilbod tilgjengeleg.

Det må også nemnast at studentsamansetjinga regionalt må tolkast i lys av at tidlegare høgskolar og no campusar lenge har hatt ulike demografiske rammer for rekruttering. Tromsø har hatt store ungdomskull samanlikna med dei fleste andre område i Nord-Noreg. Høgskolane har tilpassa seg svakare lokalt grunnlag for rekruttering gjennom å rekruttera internasjonalt. Og Tromsø (og Narvik) har studietilbod dei i stor grad har vore åleine om å ha i Nord-Noreg.

*Kandidatar i geografien*

Figur 2 viser den geografiske fordelinga av kandidatane frå UiT som går til arbeidslivet[[14]](#footnote-14), der kvar søyle også viser kva som er heimeregionen til kandidatane (ved fylte 16 år). Figuren viser at 67 prosent av kandidatane går til arbeidslivet i nord.



Figur 2: Kandidatar frå UiT: Heime – og arbeidsfylke.

Søylene understrekar den sterke koplinga mellom oppvekstkommune, søking og val av studiestad og arbeid. 85 – til 90 prosent av studentane med heimeregion i dei tre nordnorske fylka som blir kandidatar ved UiT tar jobb i nord. Kandidatar frå Troms og Finnmark tek i stor grad jobb i heimfylket (a). Når det gjeld kandidatar frå Sør-Noreg og frå utlandet, viser figur 2 ikkje ei regionale forankring i nord. Men det skjer ein «normal» regional gevinst av høgre utdanning, med utgangspunkt i kandidatar blir verande etter å studert noen år på ein stad[[15]](#footnote-15).

Kandidatanalysen frå 2017 viser at det årleg går 370 kandidatar frå UiT til Finnmark og Nord-Troms (eit område ca. 95 000 Innbyggjarar). 160 (43 prosent) av kandidatane er utdanna i dette området, i hovudsak i Alta og i Hammerfest. Når aktiviteten ved UiT i det området utgjer omlag 10 prosent av verksemda ved heile universitetet, er det opplagt at det er ein særskilt effekt for arbeidslivet i Finnmark og Nord-Troms av universitetet sine utdanningar i denne regionen

Eg har ikkje hatt høve til å gå gjennom kandidatundersøkingar frå andre universitet enn UiT, men eg reknar med at dei – viss dei måler dette – viser i stor grad det same. Det betyr at t.d. UiO og OsloMet er heilt avgjerande for tilboda om høgre utdanning til folk i «sin» region, samt for utviklinga i arbeidslivet der.

Det regionale som føresetnader for utviklinga av universiteta

Analysen i dette kapitlet er tatt med som døme på analysar som kan gjerast for å visa at sterkt regionalt forankra universitet og høgskolar er del av regionar med ulike kjenneteikn og utfordringar. I døma i notatet, er dei 19 fylka gjort til fire regiontypar som skil seg frå kvarandre med omsyn til omfanget av samanhengande arbeidsmarknader og kor stor del desse utgjer av all sysselsetjing i dei enkelte fylka. I Osloregionen er det mest av slikt, i distriktsregionane er det minst. Inndelinga er slik:

* Osloregionen: Oslo, Akershus, Buskerud (pga. Drammen) - 30 prosent av folkemengda i Noreg.
* Storbyfylke: Rogaland, Sør-Trøndelag, Hordaland - 25 prosent av folkemengda.
* Byfylke: Aust-Agder, Vest-Agder, Møre og Romsdal, Østfold, Troms, Vestfold, Telemark – 27 prosent av folkemengda – 27 prosent av folkemengda.
* Distriktsfylke: Oppland, Hedmark, Sogn og Fjordane, Nord-Trøndelag, Nordland, Finnmark – 18 prosent av folkemengda.

Eit enkelt estimat ut frå grupperinga over, er at norske distrikt inkluderer opp mot 20 prosent av folk i Noreg. Grupperinga over får ikkje fram at distriktsregionar inngå som delar av dei fleste fylke. Slike andelar varierer mellom regiontypane over og i landsdelen Nord-Noreg er 40 prosent av sysselsetjinga i distriktsregionar, dvs. utanom større arbeidsmarknader.

*Føresetnader for vekst gjennom demografisk utvikling*

Når universiteta og høgskolane i den grad det er vist over, rekrutterer regionalt, er det klart at storleiken til aktuelle kull og utdanningsnivåa i kulla er sentrale føresetnader for institusjonane sin vekst og utvikling, og de facto for rekrutteringsstrategiar. Alle universitet og høgskolar er opptatt av å rekruttera nasjonalt og globalt, men for dei av institusjonane med små kull i «hjemtraktene» er det avgjerande også å lukkast med strategiane.

Rekruttering handlar (enno) mye om alder. Når det gjeld skiljet i aldersstruktur, går det mellom Oslo - og storbyregionane på den eine sida, og by- og distriktsregionane på den andre. Det er berre i Osloregionen og i storbyane det er demografisk potensiale gjennom høg del unge vaksne for eigenvekst framover. Det betyr at det demografiske heimegrunnlaget for vekst blir mindre enn det har vore, og er i dag, for institusjonar som i stor grad rekrutterer frå by – og distriktsregionar.

Det er noen interne skilje mellom byfylka, primært ved at Agder fylka har høg del av barn og unge, og Troms har høg del unge vaksne. Men generelt er bilete eit veksande rekrutteringsgrunnlag for institusjonar i Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger, og eit svekka for dei andre.

Så veit vi også at fråfall i vidaregåande skole er høgt i mange distriktsregionar primært, og at eit utslag av dette er at mange fullfører både vidaregåande – og høgre utdanning seint i livsløpet. Figur 3 under, viser at krava til «tilpassing» av studiar til studentar forholdsvis seint i livløpet er større for institusjonar i Nord-Trøndelag og i Nord-Noreg enn i andre regionar. Slike mønster gir også regionale rammer for rekruttering.



Figur 3 Del av sysselsetjing med høgre utdanning som tar høgre utdanning som vaksne (30+)[[16]](#footnote-16).

*Variasjonar over attraktivitet*

Kandidatane frå universiteta og høgskolane «tilføres» i stor grad til ein «eigen» region. Men det er skilnader mellom regionane med omsyn til kor attraktive dei er å bu i. Det gir mindre potensiale for rekruttering av kandidatar frå andre enn næruniversitet til regionen, og det kan også bety at regionen på sikt vil har vanskar med å rekruttera også kandidatar frå regionen.

Folketalet i yrkesaktiv alder vaks meir og jamnare enn sysselsetjinga i Sør-Noreg etter 2010. I Nord-Noreg var utviklinga i Nord-Noreg «motsett». [[17]](#footnote-17). Der var det ein jamn og stigande sysselsetjingsvekst, medan befolkninga i yrkesaktiv alder i langt mindre grad vaks, og stagnerte etter at sysselsetjinga i nord verkeleg vaks etter 2014. Folketalet i dei aktuelle aldersgruppene vaks i same grad i sør også i periodar når sysselsetjinga gjekk ned (2014-2015).

Tilhøvet mellom folketalsutvikling 20-66 år og sysselsetjingsutvikling varierer mellom regiontypar.



Figur 4 Sysselsetjing – og demografisk utvikling – skilnader mellom regionar.

Figur 4 viser at når sysselsetjingsveksten er svært sterk, som den var før finanskrisa i 2008, vaks sysselsetjinga i alle regionar meir enn foketalet i dei yrkesaktive aldersgruppene. I den meir «normale» perioden etter 2011 ser vi derimot tre ulike utviklingstrekk: Sjølv om sysselsetjingsveksten i distriktsregionane er svak samanlikna med dei regionane, er folketalsutviklinga 20-66 år endå svakare. I by – og storbyregionane veks folketalet rimeleg upåverka av til dels kraftig nedgang i sysselsetjinga. Det siste gjeld særleg i storbyregionane, der krisa hadde årsak i oljeøkonomien. I Osloregionen veks både folketal og sysselsetjing mest, uavhengig av nasjonale økonomiske konjunkturar.

Det er derfor klart at universitet og høgskolar forankra i regionar med store distrikt har andre rammer enn ditto i regionar der folk vil bu, sjølv om næringslivet i periodar slit i slike meir attraktive regionar. Vi ser då også at politiske forventingar til institusjonane varierer. Noen opplever stort fokus på geografisk fordeling av sysselsette og studentar for å sikra busetjing, andre på bidrag til å snu økonomiske kriser og andre igjen til integrasjon av innvandrarar for å dekka sysselsetjingsvekst.

*Evnar institusjonar å inkludera endringar i det regionale arbeidslivet?*

Sett bort frå reine faglege årsaker, så er dei fleste norske universitet og høgskolar utvikla med grunngjeving i offentleg sektor. Det handlar om behov i sjukehus, kommunar, skolar, velferdsteneste osv. Alle regionar har mange jobbar i offentleg sektor, og universiteta og høgskolane har utdanna kandidatar til desse posisjonane. Ein desentralisert struktur i sektoren har medverka (jfr. over), og den sterke offentlege innrettinga har stadfesta den offentlege dominansen særleg i distrikta og i nord. Ved UiT ser vi t.d. at medan i overkant av 30 prosent av alle kandidatane går til privat sektor, er andelen av dei 370 kandidatane som tek jobb privat sektor i Finnmark overkant av 20 prosent.

Likevel har sysselsetjinga i offentleg sektor i mange distrikt stagnert dei siste sju-åtte åra, medan det er sterk vekst i privat sektor[[18]](#footnote-18) i distriktskommunar i Troms og Finnmark.



Figur 5: Sysselsetjingsutvikling offentleg og privat sektor – regionale skilnader.

Noe av det same mønsteret vises om vi inkluderer alle regionar. Offentleg sektor veks i same takt som privat sektor i distrikta, men veks primært i dei andre regiontypane og mest i Osloregionen. Privat sektor har opplevd ein sterk nedgang i storby – og byregionar rundt oljeøkonomikrisa. I Osloregionen veks privat sektor igjen mest, og det ser igjen ut til å vera upåverka av økonomiske kriser.

For institusjonar der gjerne opp mot 70 prosent av kandidatane går til offentleg sektor, og dei fleste går til «eigen» region, er det klart at ein nedgang og stagnasjon i denne sektoren påverkar føresetnader for samhandling med regional arbeidsliv. Eit aspekt ved dette er at sjølv om offentleg sektor stagnerer og den private veks i mange samfunn i nord så viser UiTs kandidatundersøking i 2017 ei «overfordeling» til offentleg sektor. Samstundes som næringslivet ikkje evnar å rekruttera mange nok kandidatar. UiTs tal viser ei «underfordeling» til privat sektor i nord (med ditto «overfordeling» til privat sektor i sør på begge tidspunkta, men med noe anna internt fordeling i sør i 2017 enn i 2019). I 2017 rekrutterte privat sektor i Osloregionen forholdsvis mange av UiTs kandidatar. I 2019 er det andre område i sør som gjer det. Det kan ha med at krisa i oljeøkonomien er over.

Dette understrekar igjen strukturen i privat sektor si rolle, og at fordelingar av kandidatar stadfestar større og større avstandar mellom naturressursar og arbeidskrafta som trengst for verdiskaping basert på naturressursar (som norsk økonomi er basert på). Dette blir ei fordeling som spring ut av den til ei kvar tid eksisterande etterspurnaden etter kandidatar med høgre utdanning i næringsstrukturen og som stadfestar denne. Det set igjen ulike rammer for institusjonanes samhandling med regionalt arbeidsliv, men kan også føra til at fleire kandidatar med adresse næringslivet ikkje gir den regionale gevinsten institusjonane tradisjonelt har gitt.

Frå regional forankring til regional styring?

Institusjonanes sterke regionale forankring vev institusjonane inn i regionale strategi - og planprosessar, som dreg universiteta med i vedtaksprosessar som inkluderer andre enn universitetsstyrer og ansvarleg departement. Dette er ikkje avgrensa til regionale eller lokale tilhøve, men også i fleire og fleire overnasjonale prosessar som i langt større grad enn nasjonal politikk bygger på regionale strategiar. Døme på det siste er EU, der forskingsordninga (rammeprogramma/Horizon 2020 og Europe) og den regionale strukturpolitikken (ERDF) er to av dei viktigaste berebjelkane som gjensidig påverkar kvarandre.

Den norske styringsdebatten handlar om kor fritt institusjonane står i å bestemma sin geografiske struktur. Her er det imidlertid også viktig å ha i mente at det statlege styrings engasjementet på dette feltet ikkje er særnorsk. I dei årlege oppdragsbrev til Uppsala universitet etter fusjonen på Høgskolen på Gotland i 2013, heiter det t.d. at Uppsala universitet *skal* driva akademisk verksemd på øya[[19]](#footnote-19). Vi veit også at den danske regjeringa har blanda seg sterkt inn i den territorielle organiseringa i form av seks campus ved Syd-dansk universitet[[20]](#footnote-20).

Ein stadig viktigare autonomidebatt, handlar likevel om at universiteta blir del av samfunnsprosessar der mange andre aktørar enn staten ønskjer å avgjera t.d. strategiar ved institusjonane. Og at prosessar på regionnivået blir viktigare og viktigare i dette. Internasjonalt, særleg i EU systemet, adresserer «multilevel governance» som rettesnor for styring, dvs. ikkje berre større som samhandling og «samstyring» horisontalt på ulike styringsnivå, men også koordinering og «tuning» mellom overnasjonalt, nasjonalt og regionalt nivå. EU har våren 2019 vedteke dei same samfunnsmåla for Horizon Europe som for ERDF[[21]](#footnote-21), så kan ein spørja kva det gjer med europeiske universitet sine prioriteringar? I Noreg kom nordområdepolitikken for 15 år sidan med sine «kunnskapsfrontier» satsingar på utvalde område, og har universiteta sett til denne politikken i sine val av satsinga. Og no er hav.

EU byggjer sin regionalpolitikk på regionanes «smart spesialiseringsstrategiar», og erfaringane frå slike prosessar i EU er at i regionar med smart spesialiseringsstrategiar er FoU institusjonane med forankring i dei enkelte regionane «tettare på», og at såkalla smarte regionale strategiar vises i forskingsprioteringane. I Noreg prioriterer NFRs spesifikke regionsatsing «FORREGION» t.d. regionens eksplisitte satsing på sjømat – og reiselivsnæringa. OECD tilrådingar til NSPA[[22]](#footnote-22) for Noreg er dei same, dvs. byggja «scale» (frå OECD tilrådingane) og nisjar i eksterne marknadar gjennom FoU i fiskeri/akvakultur og reiseliv.

Det blir sett kunnskapsdagsordenar utanfor universiteta og høgskolanes styre som meir indirekte eller implisitt vil innverka på fagleg politiske (fordelings) strategiar, prioriteringar og kommunikasjon ved institusjonane. At slike dagsordenarar meir og meir har regionale utspring, og at universiteta gjennom si sterke regionale forankring blir ein del av dette. Denne, gjerne «vesle autonomidebatten», kan vera viktigare enn den store når det kjem til praktiske konsekvensar ved universiteta.

Noe for lova?

Notatet argumenterer for at norske universitet og høgskolar er sterkt forankra regionalt. Så sterk er forankringa at regionane er ein sterk del av røyndommen institusjonane opererer i og gir viktige føresetnader for utvikling av dei same institusjonane.

Staten formulerer gjennom UH-lova dei rettar og plikter universiteta og høgskolane har når dei opererer i viktige samfunnskontekstar. Når den regionale posisjonen er ein viktig del av røyndommen til institusjonane, og det er knytt sterke forventingar i samfunnet til at det skal vera slik, burde det vera ein grunn til å vurdera om det er noen, særleg, plikter som burde eller kunne ha ein plass i UH-lova. Eit aspekt ved dette er at sektoren etter strukturreformen er endra samanlikna med t.d. 2005 då dagens lov kom. Røyndommen rundt institusjonane er såleis endra.

Ut i frå resonnementa i notatet er det nærliggjande at utvalet vurderer det regionale sin plass i lova i høve til tre tilhøve:

1. Å slå fast ei plikt til *tilgjenge*. Ved ei lovfesting vil dette bety ei plikt for institusjonane å vurdera tilgjenge som del av kvalitetsvurderinga av alle studieprogram. Ei lovformulering medføra ei plikt for styret å følgja opp dette i t.d. sine vedtak av studieprogram. Dette kan knytast til at tilgjenge skal inngå kvalitetsvurderingane institusjonane sjølv gjer, og dei NOKUT gjer. Dette kan grunngjevast i forventningar knytt til å vurdera for å sikra tilgjenge til høgre utdanning uavhengig av bustad, men kanskje også livsfase og etnisitet. Det kan også vurderast om slik tilgjengeplikt primært skal knytast til dei enkelte institusjonanes kjerneregion, som notatet de facto argumenterer for. Det er også klart at rammene for å oppfylla tilgjenge vil variera mellom institusjonane og at realiseringa vil også handla om ressursar som det vil vera forventa at lovgjevar syter for.
2. Å slå fast ei plikt om *kvalitet ved alle tilgjengeleg fagmiljø* uavhengig av kor dei er geografisk lokaliserte i den enkelte institusjonen. Lova kan t.d. påleggja institusjonane å syta for at alle studentar skal vera del av studiestader som skal «erbjuda en akademisk miljö för fullvärdig utbildning og och forsking», for å låna formuleringa frå Sverige og Uppsala universitet. Formuleringa understreka at det er universitetet som er ansvarleg for dette, og ikkje de facto det enkelte campus. Ei sentral målsetjing ved strukturreformen var jo også at ein samla stor institusjon skulle utvikla det enkelte campus, eller dei «gamle» høgskolane. Lova vil gje styra rett (og ei plikt) til å bestemma at om desse her krava er oppfylt og ein rett (og plikt) til å avgjera kva institusjonane vil gjera med dette.
3. Å vurdera om dei forventingane staten har om *deltaking i arbeidet med regional planlegging* er tilstrekkeleg dekka gjennom UH lova § 1-3 h, og om institusjonanes posisjon i det som ofte regionalt blir sett sjå på som samstyring er dekka i § 9-1. Notatet siterte frå regionmeldinga at staten formidlar klare forventningar om at sektoren deltar i utforming av regionale kompetanseplaner. Dagens UH-lov pålegg institusjonane å samarbeida i regionale nettverk[[23]](#footnote-23), lovverket vernar også mot eksterne pålegg og instruksar når det gjeld innhald i undervising og forsking[[24]](#footnote-24). Regionale omgjevnader ser på inkludering i regionale nettverk som ein invitasjon til samstyring. Lova i dag er eit institusjonelt vern mot staten, pålegg og instruksar, ikkje mot nye og meir indirekte styringsformer forankra regionalt.

1. Nicoline Frölich, Erica Waagene og Par Olaf Aamodt (2010), Gamle spillere – nye regler: Samspillet mellom etterspørsel og tilbud av høyere utdanning: Søkning til høyere utdanning og lærestedenes utdanningsprofil etter kvalitetsreformen, NIFU rapport 2010:43. [↑](#footnote-ref-1)
2. <https://jusleksikon.no/wiki/Norm>. Normative lover utsagn har derimot som mål å få virkeligheten til å føye seg etter lova. [↑](#footnote-ref-2)
3. UH-lova op. cit. Side 20. [↑](#footnote-ref-3)
4. UH-lova op.cit. side 23. [↑](#footnote-ref-4)
5. Stortingsmelding 22 (2015-2016):12. [↑](#footnote-ref-5)
6. Bernt over side 17 går gjennom prosessen med å inkludera dei statlege høgskolane i *ei* UH-lov frå 1995. [↑](#footnote-ref-6)
7. T.d. Arizona State University: The 21 st Century University Activation Initiative. [↑](#footnote-ref-7)
8. Holdenutvalet, skal skriva tre offentlege utgreiingar om kompetansebehov, også regionalt. Siste rapport, og den andre utvalet, er NOU 2019:2. Mi drøfting er basert på denne rapporten. [↑](#footnote-ref-8)
9. Figurane 2.4, 2,5 og 2,6 på sidene 29, 30 og 32 i Frölich N. (et. al) 2010 over. [↑](#footnote-ref-9)
10. Tabell 2.4 side 28 i Frölich N. (et. al) 2010 over. [↑](#footnote-ref-10)
11. NIFU i 2010 analyserte søkinga og ikkje oppmøtet. [↑](#footnote-ref-11)
12. Tal for Høgskolen i Oslo og Akershus for 2016. [↑](#footnote-ref-12)
13. Dette er basert på DBH registreringa av studentar, kopla til FS data om heimstad, men ikkje lagt ved her pga at dei blir svært detaljerte. [↑](#footnote-ref-13)
14. Inkluderer ikkje kandidatar som går til vidare studium enten ved UiT eller ved andre institusjonar (ca. 300) eller som er sjuke, arbeidssøkjar eller anna (ca. 100). [↑](#footnote-ref-14)
15. Statistisk sentralbyrå, rapport 6/2013 ((ISBN 978-82-537-8590-5)

(http://bit.ly/2CYHDY9) [↑](#footnote-ref-15)
16. NIFU-rapport 27/2013 «bedriftskultur for læring». [↑](#footnote-ref-16)
17. NHO «Nord i sør» i Oslo i januar 2018. [↑](#footnote-ref-17)
18. Eg går ikkje inn på årsakene her, men veksten i privat sektor skuldast vekst i mange produksjonsnæringar som i oppdrett, samt i at noen delar av offentleg sektor i kommunane privatiseres. Nedgangen i offentleg sektor skuldast det siste, samt demografisk nedgang i særleg yngre delar av befolkninga i mange distriktskommunar. [↑](#footnote-ref-18)
19. I regjeringsbrev för Uppsala universitet heiter det at «Uppsala universitet ska bedriva verksamhet på Campus Gotland. Verksamheten ska erbjuda en akademisk miljö för fullvärdig utbildning och forsking». [↑](#footnote-ref-19)
20. Samtale med rektor ved SDU Henrik Dam. [↑](#footnote-ref-20)
21. ERDF er «Det europeiske fond for regional utvikling – eller strukturpolitikken). [↑](#footnote-ref-21)
22. OECD territorial review of the NSPA: Implications for Norway, High North Dialogue, Bodø 26 april 2017. [↑](#footnote-ref-22)
23. §1-3-h. [↑](#footnote-ref-23)
24. §1-5-1. [↑](#footnote-ref-24)