

Rapport

Studentliv i Halden sentrum, studiested i utkanten av byen, eller høyskole i en helt annen by?

Evaluering av bygging av høyskolesenter på Remmen i Halden

Forfattere

Håkon Finne, Ola Lædre og Gro Holst Volden



Rapport

Studentliv i Halden sentrum, studiested i utkanten av byen, eller høyskole i en helt annen by?

Evaluering av bygging av høyskolesenter på Remmen i Halden

EMNEORD:
Evaluering
Investering
Høyskole
KEYWORDS:
Evaluation
Investment
University college

VERSJON

1

DATO

2015-05-04

FORFATTERE

Håkon Finne, Ola Lædre og Gro Holst Volden

OPPDRAGSGIVER(E)

Concept-programmet ved NTNU

OPPDRAGSGIVERS REF.

Knut Samset

PROSJEKTNR

102007195

ANTALL SIDER OG VEDLEGG:

114 inkl. vedlegg

SAMMENDRAG

Rapporten dokumenterer en etterevaluering av utbyggingen av et høyskolesenter på Remmen i Halden, som ble vedtatt av Stortinget i 2002 og var ferdigstilt i 2006.

Det er benyttet en målorientert modell supplert med en samfunnsøkonomisk analyse. En finner at gjennomføringen av prosjektet har vært meget god. Måloppnåelsen er akseptabel, og det samme gjelder vurderingen av investeringstiltakets relevans og lønnsomhet. Lokaliseringsvalget utenfor bysentrum har gitt enkelte negative utilsiktede virkninger. Det er sannsynlig at de positive effektene vil vare, altså at tiltaket er levedyktig.

PROSJEKTLEDER

Håkon Finne

SIGNATUR**KONTROLLERT AV**

Sverre Konrad Nilsen

SIGNATUR**GODKJENT AV**

Tore Nilssen

SIGNATUR**RAPPORTNR**

A26907

ISBN

978-82-14-05951-9

GRADERING

Åpen

GRADERING DENNE SIDE

Åpen

FORORD

Denne evalueringen inngår i en serie etterevalueringer av store statlige investeringer. Alle investeringene har undergått ekstern kvalitetssikring (kalt KS2 i statens prosjektmodell) av budsjett og styrende dokumentasjon før bevilgningsvedtak i Stortinget. Etterevalueringene skjer i regi av Concept-programmet ved NTNU, et forskningsprogram som bidrar til kunnskapsgrunnlaget for prosjektordningen. Ved å etterevaluere noen år etter at investeringen er tatt i bruk, kan en spesielt undersøke i hvilken grad de tilsiktede effekter er oppnådd.

Arbeidet er gjennomført av forskningssjef Gro Holst Volden ved Concept-programmet ved NTNU, førsteamanuensis Ola Lædre fra Institutt for bygg, anlegg og transport ved NTNU, og undertegnede, seniorforsker Håkon Finne ved SINTEF Teknologi og samfunn. Underveis har vi også hatt følge av mastergradsstudent Øyvind Kim Dahl ved Lædres institutt. Over alt hvor vi har tatt kontakt for intervjuer eller andre data, er vi tatt godt imot, og våre informanter har villig delt både fakta, erfaringer, synspunkter og fortolkninger. Vi takker dem alle for tid, åpenhet og engasjement. De fleste informanter er også gitt anledning til å reagere på rapportutkast, uten at dette binder dem på noe vis til våre fortolkninger og vurderinger, som vi selvsagt har gjort på fritt grunnlag.

Trondheim, mai 2015

Håkon Finne
Prosjektleder

INNHOLDSFORTEGNELSE

Forord	2
Innholdsfortegnelse	3
Sammendrag	7
Tidligfase og konseptvalg	7
Prosjektets målstruktur.....	7
Produktivitet.....	8
Måloppnåelse.....	8
Virkninger	9
Relevans	9
Levedyktighet	9
Samfunnsøkonomisk lønnsomhet.....	10
Samlet vurdering	10
1 Om evalueringen	11
1.1 Evalueringsprosjektets formål og avgrensning	11
1.2 Metode og datagrunnlag	12
1.3 Om rapporten	13
2 Bakgrunn og historikk.....	15
2.1 Innledning	15
2.2 Forhistorien.....	15
2.2.1 1960 – 1973: Lærerhøyskole til Remmen.....	15
2.2.2 1966 – 1977: Distriktshøyskole til Os allé.....	16
2.2.3 1977 – 1991: Flere studenter til Remmen og Os allé	16
2.2.4 1991 – 2006: Mot samling på Remmen.....	17
2.3 1991 – 1995 – 2006: Tidligfasen og prosjektperioden.....	18
2.3.1 Byggeprosjektets omfang, innhold, kostnad og progresjon.....	18
2.3.2 1991: Lokaliseringsutredningen for RHØ.....	18
2.3.3 1995: Departementets oppdrag til Statsbygg	19
2.3.4 1995: Høyskolens behovsutredning	20
2.3.5 1998: Romprogram og arkitektkonkurranse	21
2.3.6 2001 – 2002: Forprosjekt og kvalitetssikring.....	24
2.3.7 2003 – 2006: Bygging.....	26
2.3.8 Oppsummering	26
2.4 2006 – 2014: Konsolidering av Høgskolen i Østfold	26
3 Alternative konsepter	27
3.1 Innledning	27

3.2	Remmen eller Os allé	27
3.3	Halden eller Fredrikstad.....	29
3.4	Eie, leie privat eller leie statlig	30
3.5	Fjernundervisning, andre fylker og kapasitetskjøp i utlandet	30
3.6	Remmen ble svaret; men hva var spørsmålet?	31
4	Prosjektets målstruktur og målformuleringer	33
4.1	Innledning	33
4.2	Målene uttrykt i styringsdokumentet.....	33
4.2.1	Formuleringer og målstruktur	33
4.2.2	Målenes opprinnelse og forankring.....	35
4.2.3	Foreløpig diskusjon av målene i styrende dokumentasjon	35
4.3	Hvorfor samlokalisering?	36
4.3.1	Høgskolereformen av 1994	36
4.3.2	Ottosen-komiteen og distriktshøgskolene	38
4.3.3	Målformuleringer i Stortingets beslutningsprosesser	39
4.4	Ytterligere interesser og deres plass i prosjektet	40
4.5	Reviderte målformuleringer og målstruktur.....	41
5	Produktivitet i byggeprosjektet.....	45
5.1	Om produktivitetskriteriet.....	45
5.2	Sentrale evalueringsspørsmål i denne evalueringen	45
5.3	Kostnader	45
5.4	Kvalitet	49
5.4.1	Innledning	49
5.4.2	Omfang og arealeffektivitet.....	49
5.4.3	Funksjonalitet, kommunikasjonslinjer.....	53
5.4.4	Fleksibilitet og generalitet	56
5.4.5	Det er vanskelig å bygge for bruk	56
5.5	Leveringstid.....	58
5.6	Helse, miljø og sikkerhet i prosjektperioden	58
5.7	Konklusjoner og samlet vurdering	59
6	Måloppnåelse for effektmålene	60
6.1	Om måloppnåelseskriteriet	60
6.2	Sentrale evalueringsspørsmål i denne evalueringen	60
6.3	Ti tusen ekstra kvadratmeter	61
6.4	Tilrettelegging for undervisningen.....	62
6.5	Samlokaliseringseffekter på administrasjon.....	62
6.6	Samlokaliseringseffekter på fagtilbud	63
6.7	Redusert miljøbelastning	65

6.8	Forbedret (drifts)økonomi	66
6.9	Konklusjoner og samlet vurdering	66
7	Virkninger av prosjektet	68
7.1	Om virkningskriteriet	68
7.2	Sentrale evalueringsspørsmål i denne evalueringen	68
7.3	Miljøvirkninger av lokaliseringsvalget.....	68
7.4	Ringvirkninger og høyskolens integrasjon i lokalmiljøet	70
7.5	Konklusjoner og samlet vurdering	71
8	Prosjektets relevans over tid.....	73
8.1	Om relevanskriteriet	73
8.2	Sentrale evalueringsspørsmål i denne evalueringen	74
8.3	Vurdering av relevans opp mot politiske mål	75
8.3.1	Overordnede mål for utdanning og forskning.....	75
8.3.2	Andre samfunns mål.....	76
8.4	Vurdering av relevans i forhold til markedet	76
8.5	Vurdering av relevans for interessegrupper	78
8.5.1	Flere typer interessegrupper	78
8.5.2	De ulike brukerne av bygget	78
8.5.3	Vertskommunen og handelsstanden.....	79
8.5.4	Perverse incentiver?	79
8.6	Relevans over tid.....	79
8.7	Relevans i forhold til andre mulige konsepter	80
8.8	Konklusjoner og samlet vurdering	82
9	Løsningens levedyktighet.....	83
9.1	Om kriteriet levedyktighet.....	83
9.2	Sentrale evalueringsspørsmål i denne evalueringen	83
9.3	Høyskoleanlegget i et langsiktig perspektiv.....	84
9.4	Balansen mellom ulike virkninger på lang sikt.....	86
9.5	Byggets fleksibilitet og alternative anvendelse	86
9.6	Konklusjoner og samlet vurdering	87
10	Samfunnsøkonomisk lønnsomhet	89
10.1	Om lønnsomhetskriteriet.....	89
10.2	Sentrale evalueringsspørsmål i denne evalueringen	89
10.3	Styrket humankapital i Østfold?	90
10.4	Bedre kvalitet på utdanningen?.....	92
10.5	Hvor stor er den samfunnsøkonomiske verdien av eventuelle endringer?	93
10.6	Bedre driftsøkonomi som følge av samlokalisering?	93

10.7	Kostnadseffektiviteten i selve byggeprosjektet	95
10.8	Konklusjoner og samlet vurdering	95
11	Konklusjoner	97
12	Litteraturreferanser	100
Vedlegg A	Grunnlagsdata	102
Vedlegg B	Tegninger av høyskoleanlegget på Remmen	103
Vedlegg C	Historikk	105

SAMMENDRAG

Rapporten dokumenterer en etterevaluering av utbyggingen av et høyskolesenter på Remmen i Halden, som ble vedtatt av Stortinget i 2002 og var ferdigstilt i 2006. Statsbygg stod for utbyggingen og leier ut bygningsmassen til Høgskolen i Østfold (HiØ).

Vi har brukt et evalueringsformat utviklet av Concept-programmet ved NTNU. Det består av en målorientert modell med fem evalueringskriterier (produktivitet, måloppnåelse, virkninger, relevans og levedyktighet), supplert med kriteriet samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

Tidligfase og konseptvalg

Planleggingen av et høyskolesenter på Remmen kom i gang i kjølvannet av Høyskolereformen av 1994. Med reformen ble fem tidligere uavhengige høyskoler i Østfold slått sammen: lærerutdanningen og distriktshøgskolen i Halden samt ingeniør-, sykepleier- og vernepleierutdanningen som var lokalisert i Sarpsborg og Fredrikstad. Reformen la vekt på faglige og økonomiske synergier, og signalene fra staten til de nye, sammenslåtte høyskolene var at samlokalisering ville kunne utløse investeringsmidler til nybygg. Remmen-prosjektet innebar en samlokalisering av de to avdelingene i Halden samt HiØs fellesadministrasjon.

Prosjektet ble vedtatt før statens ordning for konseptvalgutredning og kvalitetssikring trinn 1 (KVU/KS1-ordningen) ble innført, og det ble aldri gjennomført en reell utredning av alternative konsepter, herunder alternative måter å organisere og lokalisere høgskolens avdelinger på, eie/leiespørsmålet, eller alternativer som ikke krever undervisning på lærested (fjernundervisning, kapasitetskjøp i utlandet).

Lokaliseringsvalget på Remmen, utenfor Halden sentrum, ble i realiteten låst lenge før utbyggingen ble vedtatt. Allerede tidlig på 1960-tallet ble det besluttet å bygge lærerskole her, etter at kommunen fikk tilbud om en gratis tomt av skogeier Fritz Anker-Rasch. Da byen fikk distriktshøyskole i 1977 ble denne derimot lagt til leide lokaler i bysentrum, og skulle utvikle seg nokså uavhengig av lærerskolen i tiden som fulgte. Forskjellen i utdannings- og profesjonskultur mellom de to var betydelig. Begge anlegg ble utvidet flere ganger etter hvert som studenttallene vokste. Da høyskolereformen var nært forestående, og det kom signal om at staten ønsket samlokalisering, begynte den sammenslåtte høyskolen å planlegge for et felles anlegg for avdelingene i Halden. Samtidig var Halden kommune raskt ute og tilbød lokaler til fellesadministrasjonen på Remmen. En viktig motivasjon hos kommunen var å unngå å miste høyskoleaktiviteten til en av de andre byene i fylket.

Først i 2006, samme år som anlegget på Remmen stod ferdig, gjorde HiØ en bred utredning av hvorvidt høyskolen burde være lokalisert i en, to eller tre byer. Utfallet ble en samling i Fredrikstad for de avdelingene som ikke alt lå i Halden. Men det ble påpekt at potensialet for faglige synergier var særlig stort mellom ingeniørutdanningen og lærerutdanningen, som altså ikke ble samlokalisert.

Prosjektets målstruktur

Prosjektets målstruktur var utydelig og mangelfull. Det som er klart er at en henviste til Høyskolereformen og ideene om faglige og økonomiske synergier. Imidlertid synes ikke dette å ha vært en særlig viktig motivasjon for de involverte aktørene, det gjelder særlig de faglige synergiene. Kommunen var opptatt av å maksimere antall arbeidsplasser i Halden. Høyskolen selv og de berørte av-

delingene synes å ha vært mest opptatt av å få til en kapasitetsøkning og modernisering av egne lokaler, og var langt mindre opptatt av eventuelle gevinster som følge av samlokaliseringen. Prioriteringen mellom de latente og uttrykte målene er uklar.

Prosjektet hadde i realiteten ikke noe formulert samfunns mål, men for evalueringens formål velger vi å legge til grunn de generelle utdannings- og forskningspolitiske målene for høyskolene, som handler om kvalitet i utdanning og forskning og relevans for samfunnet, samt det nokså åpenbare målet om økt utdanningsnivå i befolkningen. Vi legger til grunn at de faglige og økonomiske synergiene som høyskolereformen hadde til hensikt å oppnå, vil bidra positivt til å realisere samfunnsmålene. Det samme vil en kapasitetsøkning gjøre.

Produktivitet

En vurdering av produktiviteten i gjennomføringen av investeringsprosjektet handler om hvor effektivt prosjektorganisasjonen har omsatt ressurser til leveranser.

I dette tilfellet ble resultatmålet for både tid og kostnad oppfylt. Sluttkostnaden ble 560 MNOK (2006), som er godt innenfor både styrings- og kostnadsramme, og som også virker akseptabelt sammenlignet med kvadratmeterprisen på andre høgskolebygg i perioden. Det påpekes likevel at de tidligste estimatene fra begynnelsen av 1990-tallet var urealistisk lave, noe som medførte en sterk økning i kostnadsestimatet frem til endelig budsjett.

Brukskvaliteten blir beskrevet som bare delvis god. Enkelte av informantene kritiserer arkitekten for å ha vært mest opptatt av det estetiske, og mener at brukerne ikke ble hørt i tilstrekkelig grad. Anlegget på Remmen har hatt relativt stort omfang av tilpasninger, endringer og oppgraderinger (blant annet etterisolering) i alle årene etter innflytting, noe som ikke er med i investeringskostnaden.

Måloppnåelse

Bygget legger i liten grad til rette for de faglige synergiene som er omtalt i styringsdokumentet som effektmål. Det var rett og slett ingen som «oppdaget» at vinnerutkastet i arkitektkonkurransen plasserte fagavdelingene så langt fra hverandre i bygningskomplekset som det var mulig, med lange gåavstander og fravær av møteplasser. Det faktum at de ulike avdelingene følte seg ulikt tilgodesett av byggeprosjektet, begrenset ytterligere incentivene til samarbeid. Noen frittstående samarbeidsprosjekter trekkes frem av informantene, men potensialet er langt fra tatt ut. Flere informanter gir imidlertid uttrykk for at dette er noe som adresseres nå, nesten ti år etter.

For administrasjonens del har samlokaliseringen gitt sterkere og mer robuste fagmiljøer. Imidlertid var mye av administrasjonen alt samlet på Remmen fra 1994 i et midlertidig bygg, så effekten av det nye anlegget i så måte er således usikker.

Kapasitetsøkning og modernisering av lokalene var også viktige, men underuttrykte, mål. Det totale leiearealet økte med 20 % i og med ekspansjonen på Remmen, og således må en konkludere med at denne delen av måloppnåelsen har vært god.

Virkninger

Med virkninger menes her konsekvensene av investeringstiltaket ut over det som gjelder realiseringen av effektmål. Vi finner to hovedtyper av utilsiktede virkninger som begge er på den negative siden.

Det er mange indikasjoner på at høgskolens integrasjon i lokalmiljøet er redusert de senere årene, og lokaliseringen på Remmen er en viktig årsak til dette. Da distriktshøyskolen lå i sentrum, i den såkalte studentgata, var studentene godt integrert i bybildet, og det var en aktiv frivillighetskultur. I dag betraktes Remmen kun som en arbeidsplass, som i praksis stenger kl. 15:30. Avstanden til sentrum er bare 3 km, men svært mange studenter dagpendler fra sine bosteder i andre deler av Østfold.

En miljøkartlegging av HiØ fra 2012 viser at anlegget på Remmen er lite klimavennlig. Dette skyldes ikke minst studenters og ansattes bilbruk. En stor andel av studentene bor andre steder i fylket og pendler til Remmen for å delta i undervisningen. En av årsakene til det kan være mangelen på studentboliger på studiestedet (200 nye hybler er riktignok bygd på Remmen i 2014), samt manglende grunnlag for et godt kollektivtilbud til Remmen.

Relevans

Et investeringstiltak er relevant dersom det er i samsvar med viktige prioriteringer i samfunnet, altså dersom det er behov for det prosjektet leverer. De samfunnsmålene vi har lagt til grunn for prosjektet handler grunnleggende sett om å øke kunnskapskapitalen og dermed verdiskapingspotensialet. Østfold ligger godt under landsgjennomsnittet både hva gjelder utdanningsnivå og BNP per innbygger.

Anlegget på Remmen er moderne, gir gode fasiliteter for forskning og undervisning, og det gav en arealvekst på 10.000 m². Således er det klart relevant i forhold til samfunnsmålene. Men det hadde vært enda mer relevant dersom en eksplisitt hadde satt mål om vekst i aktiviteten (ansatte og studenter), og dersom bygget hadde invitert til faglige synergier slik det var satt mål om.

Utviklingen i søknadstallene har vært god, og Remmen har ligget over landsgjennomsnittet i årene etter at bygget stod ferdig. Tiltaket er derfor også relevant i et etterspørsels-/markedsperspektiv. Derimot trekker den usentrale lokaliseringen ned i forhold til enkelte aktørers behov. Det gjelder først og fremst studentenes sosiale behov, men også vertskommunen og handelsstanden behov for ringvirkninger. For disse ville en lokalisering i bysentrum vært mer relevant.

Levedyktighet

Investeringstiltaket er levedyktig dersom de positive effektene kan vedvare og gi nytte for samfunnet over tid. Nybygget har et 60 års perspektiv og den rehabiliterte delen 30 år. Vi finner det sannsynlig at HiØ vil bli værende i bygget i den tiltenkte perioden. Det er også utvidelsesmuligheter på tomten, noe informantene mener det kan bli behov for.

Men det er flere usikkerhetsfaktorer, ikke minst politiske og strategiske, og også kostnadmessige. Informantene oppgir at bygget et lite fleksibelt i forhold til endringer i behov over tid, og at det er dyrt å gjøre tilpasninger. Måten ombygginger finansieres på gjør videre at dette slår ut i husleien.

Høgskolen har i dag en underdekning når det gjelder husleien på Remmen, og dette må tas av ordi-
nær drift.

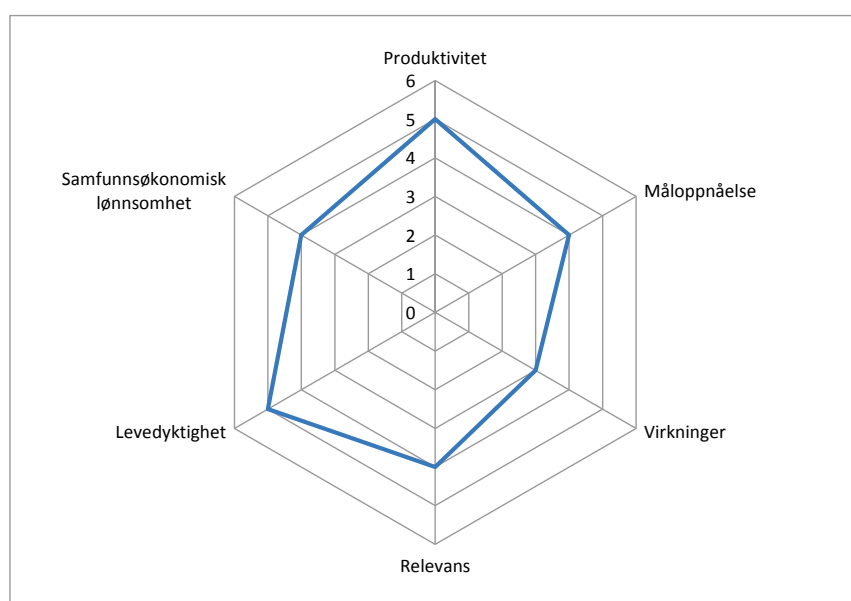
Samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Det siste kriteriet handler om hvorvidt nytten av tiltaket står i et rimelig forhold til ressursbruken. De to mest sentrale samfunnsøkonomiske nyttevirkningene er i dette tilfellet i) styrket humankapital og ii) stordriftsfordeler i produksjonen av høyskoleutdanning. Vi har ikke forsøkt å kvantifisere disse, men drøfter dem kvalitativt. Det er godt dokumentert i litteraturen at utdanning gir samfunnsøkonomiske gevinster, og det lave utdanningsnivået i Østfold skulle tilsi at dette gjelder i enda større grad her. Bygget har gitt rom for en vekst i studenttallene, men vi kan ikke slå fast at en har greid å realisere verken «mer» eller «bedre» utdanning enn man ville oppnådd på andre måter, for eksempel gjennom leide, spredte lokaler. Når det gjelder spørsmålet om stordriftsfordeler, finner vi ikke klare tegn til slike som følge av samlokaliseringen. HiØ har tvert imot stabilisert seg på et høyere nivå enn landsgjennomsnittet hva gjelder kostnad per studentårsverk.

De samfunnsøkonomiske gevinstene er altså neppe veldig store, og vi kan ikke uten videre konkludere med at de overstiger investeringskostnaden. Det vi vet, er at byggeprosjektet ble effektivt gjennomført. Når vi sammenligner med andre tilsvarende investeringer i høyskolesektoren, blir konklusjonen at samfunnsøkonomien i dette tilfellet er akseptabel og kanskje også over middels.

Samlet vurdering

Den samlede vurderingen er at investeringsprosjektet kommer spesielt godt ut på kriteriene produktivitet og levedyktighet. Måloppnåelsen, relevansen og lønnsomheten er alle akseptable (men ikke noe mer) sammenlignet med hva man kunne forvente eller sammenlignet med andre tilsvarende investeringstiltak. Kriteriet virkninger får en litt lavere vurdering, begrunnet med at tiltaket har flere negative utilsiktede virkninger og ingen positive utilsiktede. Figuren nedenfor viser alle resultatene samlet i et radardiagram.



Figur 1: Samlet vurdering av utbygging av høyskolesenter for Høgskolen i Østfold på Remmen i Halden

1 OM EVALUERINGEN

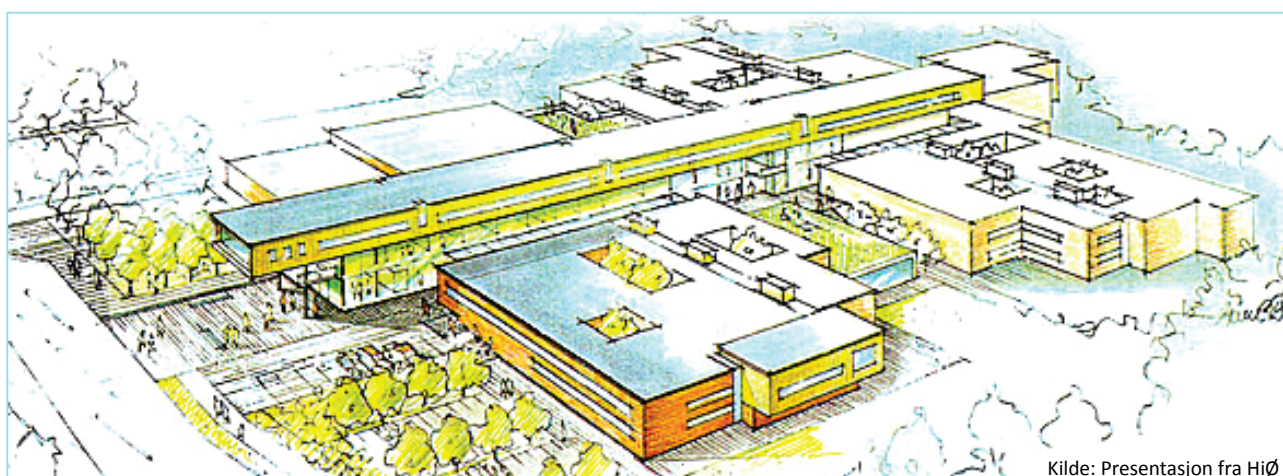
1.1 Evalueringsprosjektets formål og avgrensning

Dette evalueringsprosjektet handler om utbyggingen av et høyskolesenter på Remmen i Halden, som ble ferdigstilt i juni 2006. Statsbygg stod for utbyggingen med finansiering over statsbudsjettet og leier ut bygningsmassen til Høgskolen i Østfold (HiØ). Byggeprosjektet var underlagt statens prosjektmodell (også kalt KS-ordningen), og gjennomgikk derfor en ekstern kvalitetssikring (KS2) av styringsunderlag og kostnadsestimat før bevilgning fra Stortinget. Prosjektet er nå valgt ut til etterevaluering av Concept-programmet, som er et forskningsprogram ved NTNU som utvikler kunnskapsgrunnlag for statens prosjektmodell. Denne rapporten er resultatet av etterevalueringen.

Mandatet for evalueringsprosjektet er å «undersøke måloppnåelsen i HiØ-prosjektet (resultat-, effekt- og samfunns mål), foruten utilsiktede virkninger og prosjektets relevans, levedyktighet og samfunnsøkonomiske lønnsomhet, og hvordan prosesser i planleggings- og gjennomføringsfasen bidro til disse resultatene. Det skal legges særlig vekt på forhold i prosjektets tidligere faser og deres betydning for utfallet.» (Prosjektbeskrivelse datert 2013-12-17.)

Byggeprosjektet er forholdsvis enkelt å avgrense: Rehabilitering av ca. 15.000 m² eksisterende bygningsmasse og nybygging av ca. 13.000 m² i tilslutning til det gamle, med byggestart i juni 2003 og ferdigstilling i juni 2006, til en total kostnad av 560 MNOK inklusive mva. Dertil kom en separat bevilgning til utstyr på 96 MNOK. Denne har ikke gått gjennom KS2 og vi betrakter den derfor som en relatert aktivitet av betydning og interesse, men ikke en integrert del av byggeprosjektet.

En skisse fra 2002 av planene for det ferdige bygget er vist i Figur 2. Nybygget består i hovedsak av den lange midtgangen i tre etasjer (pluss kjeller) og den nærmeste av de fire hovedvingene (den med sterkest oransje veggfarge i figuren). Toppetasjen i midtgangen strekker seg ut over hovedinngangen til venstre. Den eksisterende bygningsmassen, inklusive den femte vingen (i forlengelsen av midtgangen, bakerst til høyre), med unntak av idretts- og svømmehallvingen (til venstre for hovedinngangen), ble rehabilitert i prosjektet. Ytterligere bilder av anlegget er spredt utover rapporten (inklusive bildet av inngangspartiet på forsiden) og i Vedlegg A (fra side 102).



Figur 2: Høyskolesenteret på Remmen (visualisert i 2002)

Prosessene fram til byggestart er det straks mye vanskeligere å avgrense, særlig fordi det er så mange forhold som ligger bak de valg og beslutninger som ulike aktører har tatt over flere tiår. Her har vi gjort et skjønnsomt utvalg av de forhold som vi har funnet å ha størst betydning for resultatene. Likeledes er det også vanskelig å identifisere byggeprosjektets tilsiktede effekter og utilsiktede virkninger, og særlig å skille ut byggeprosjektets bidrag, ettersom det er så mange forhold som har virket sammen i å skape de relevante forhold som kan observeres. Også her har vi gjort et skjønnsomt utvalg.

1.2 Metode og datagrunnlag

Concept-programmet har utviklet et felles opplegg for etterevalueringer av store investeringsprosjekter (Volden og Samset 2013). Det bygger på en tydeliggjøring av prosjektenes antatte sammenhenger mellom tiltak, direkte resultater, direkte effekter og bredere ringvirkninger, eller mangelen på sådanne sammenhenger. En slik målorientert evalueringstilnærming har i ulike andre varianter vært mye brukt av FN, OECD og EU gjennom flere tiår. Concepts modell en modernisert og forenklet evalueringsmodell basert på de fem evalueringskriterier som OECDs komite for utviklingshjelp (Development Assistance Committee) lenge har lagt til grunn for sine anbefalinger av evaluering av bistandsprosjekter (OECD 1991). Disse har også vist seg nyttige langt utenfor bistandsprosjektenes verden. I norsk språkdrakt har Concept kalt disse OECD-kriteriene produktivitet, måloppnåelse (av effektmål), virkninger, relevans og levedyktighet, supplert med et kriterium om samfunnsøkonomisk lønnsomhet (Volden og Samset 2013 s. 4). Vi kommer tilbake til innholdet i hvert av de seks kriteriene i de respektive kapitlene i rapporten (se også Finne m. fl. 2012), og hele Concepts modell er også prøvd ut gjennom fire pilotevalueringer.

Det er også forutsatt å gi prosjektet poeng langs en skala fra 1 til 6 på hvert av de seks evalueringskriteriene. For å sikre bedre sammenliknbarhet mellom prosjekter som gis poeng på denne måten, tar vi utgangspunkt i retningslinjer fra Concept.

En annen viktig forutsetning for slike evalueringsprosjekter i Concepts regi er at de i praksis skal være relativt små i omfang. Dette gjør det nødvendig å fokusere på de store trekk; samtidig som disse ofte kan finnes i detaljer, uten at man i forkant vet hvilke. Concept har tidligere samlet data fra prosjektgjennomføringsfasen fra en rekke prosjekter, inklusive HiØ-prosjektet, slik at vi har kunnet bruke relativt mindre ressurser på å belyse effektiviteten i byggeprosjektet og heller fokusert på de strategiske sidene ved prosjektet.

Datagrunnlaget er dokumenter, informantintervjuer og befarings, supplert med offisiell statistikk etter behov og tilgjengelighet.

Dokumentutvalget er styrt av hva som har vært forholdsvis enkelt tilgjengelig gjennom samtaler med Kunnskapsdepartementet¹, Statsbygg og Høgskolen i Østfold, foruten dokumenter fra Stortinget og skiftende regjeringer, og selvsagt supplert med søk på internett. Dessuten har Concept en løpende innsamling av dokumenter med fokus på byggeprosjektgjennomføring, og vi har også funnet relevant dokumentasjon der. Vi fikk tilgang til en viktig samling av historiske dokumenter for pro-

¹ Når vi i teksten viser til «departementet», er det alltid det departement som til enhver tid har ansvar for høyere utdanning, uavhengig av hvilket navn og hvilke øvrige ansvarsområder vedkommende departement innehar til enhver tid. Statsbygg sorterer under et annet departement, som i den grad det omtales i denne rapporten, tydeliggjøres som sådan.

sjektet ved en befarings på Remmen, fortløpende samlet av en person med nært kjennskap til prosjektet og høyskolens historie. Vi vet med sikkerhet at det finnes ytterligere relevant arkivmateriale ved HiØ, men vi har ikke hatt kapasitet til å søke det opp og gå gjennom det. Spesielt relevante enkelt-dokumenter har vi allikevel sporet opp i etterkant etter hvert som vi har blitt klar over dem. Vi antar at det vi har funnet, er tilstrekkelig for de konklusjoner vi trekker.

Vi har intervjuet representanter for departementet, Statsbygg og Høgskolen i Østfold. I alt har vi i denne omgang snakket med 11 informanter, langt de fleste med nåværende eller tidligere tilknytning til høyskolen eller utbyggingen av anlegget på Remmen. Både ledelse, ansatte i ulike funksjoner (faglig, administrativt og teknisk) og studenter er representert blant disse informantene. Intervjuene er gjennomført med enkeltpersoner eller små grupper, med en typisk varighet på en til to timer, og alle er sikret personlig kildevern for utsagn og synspunkter tilkjennegitt i intervjuene. Et lite antall ønskede informanter i Halden uten direkte tilknytning til Høgskolen i Østfold har vi ikke lyktes å komme i kontakt med etter rimelig innsats. Dette betyr at ringvirkninger i Halden og regionen for øvrig muligens er litt for enkelt belyst. Dessuten har vi hatt tilgang på intervjudata samlet av Concept tidligere, da med fokus på gjennomføringsprosessen. I tillegg har en masterstudent ved NTNU som en del av sitt studium gjennomført dybdeintervjuer med representanter for studenter, driftspersonell, administrativt ansatte og undervisningspersonale som brukere av lokalene; vi trekker inn resultatene fra hans rapport (Dahl 2014) i diskusjonen av bygningsmassens brukskvaliteter.

Alle rapportens forfattere (og masterstudenten) deltok også i en felles befarings av anlegget på Remmen i forbindelse med intervjuene, som ble gjennomført i mars 2014.

Av tallmateriale har vi særlig sett etter byggeprosjektets omfang (kostnader og arealer) slik det har vært stipulert gjennom forberedende faser og faktisk har materialisert seg, sett opp imot behovene, uttrykt særlig ved antall studenter og antall ansatte. Hyppig brukte datakilder er database for høyere utdanning (DBH)², statistikkbanken hos Statistisk sentralbyrå (SSB)³, og interne data fra investeringsprosjektet. Det har til dels vært for ressurskrevende å finne alt ønsket tallmateriale. Dette gjelder særlig lange tidsserier, som erfaringsmessig dessuten må rekonstrueres fra mange kilder og dermed også sannsynligvis korrigeres for metodiske forskjeller. Det gjelder også noen tall som i foreliggende form ikke er splittet opp på Remmen og øvrige studiesteder ved høyskolen. Vi har derfor i flere tilfeller måttet ta til takke med kortere tidsserier eller tall fra enkelte år, eller konstruert manglende datapunkter på grunnlag av omkringliggende. Vi mener allikevel at de data vi har valgt å bruke, er gode nok for formålet.

1.3 Om rapporten

Rapporten har et kapittel (2) der vi gjør en kronologisk gjennomgang av historien om Remmen-anlegget, tematisk inndelt, for å plassere prosjektet inn i en større sammenheng. Flere historiske detaljer finnes også i Vedlegg C. I et lite kapittel (3) skisserer vi dernest alternative konsepter. I statens prosjektmodell inngår det nå en obligatorisk konseptvalgutredning (KVU) med påfølgende kvalitetssikring (KS1) for store prosjekter. Disse kravene var imidlertid ikke på plass da HiØ-prosjektet ble utredet. Vi har derfor spekulert i hvordan en slik konseptvalgutredning kunne se ut i grove trekk, ettersom det er nyttig for våre diskusjoner av effekter, virkninger, relevans og levedyk-

² <http://dbh.nsd.uib.no>

³ <https://www.ssb.no/statistikkbanken>

tighet, og ikke minst fordi det foreligger mindre utredninger på noen alternative løsninger. I kapittel 4 går vi så gjennom målstruktur og målformuleringer for prosjektet. Normalt burde dette være et kort kapittel, men vi finner ofte i slike prosjekter at vi må gjøre en del arbeid med dette for å kunne følge evalueringmetoden. Dette kan synes noe kunstig, men ettersom en av grunnene for å gjennomføre slike etterevalueringer er å synliggjøre sammenhenger mellom tiltak og effekter, er det viktig nettopp å synliggjøre logikken i resonnementene bak prosjektet. Deretter tar vi for oss prosjektet vurdert etter de seks evalueringskriteriene i hvert sitt kapittel, fra 5 til 10. Innenfor hvert av disse kapitlene presenterer vi evalueringskriteriet, utvikler evalueringsspørsmål, belyser spørsmålene gjennom ett eller flere datasett, gjør en sammenfattende diskusjon, konkluderer, og plasserer prosjektet på en skala fra 1 til 6 poeng. Til slutt, i kapittel 11, oppsummerer og konkluderer vi på tvers av de seks evalueringskriteriene.

Det vil nødvendigvis bli en del gjentakelser av fakta i rapporten fordi selv om de fem OECD-kriteriene i prinsippet er analytisk forskjellige, ettersom de stiller forskjellige spørsmål, må de i betydelig omfang forholde seg til de samme dataene. Og når det gjelder kriteriet om samfunnsøkonomisk lønnsomhet, skal dette i prinsippet sette økonomiske verdier på alle de forhold som er behandlet under de øvrige kriteriene. For å redusere gjentakelser her, har vi i denne rapporten valgt å henvise en del økonomitall til det samfunnsøkonomiske kapittelet, selv om de like gjerne burde ha vært behandlet i ett av de øvrige kapitlene.

2 BAKGRUNN OG HISTORIKK

2.1 Innledning

Hensikten med denne historiske gjennomgangen er å få tilstrekkelig grunnlag til å kunne forstå de valg som ble gjort og hvilke konsekvenser de har hatt for måloppnåelse i prosjektet, særlig når det gjelder effektmålene og samfunns målet. Vi presenterer ikke disse målene før i kapittel 4 (fra side 33), så leseren får bære over med oss enn så lenge når det gjelder hvorfor vi presenterer de data vi gjør. Vi kan imidlertid røpe at samlokalisering av høyskoleutdanningene i Halden står sentralt i prosjektet, og da melder det seg selvsagt også spørsmål om lokalisering, om byggets omfang i forhold til behovene, og til dels også om romprogrammet.

I stedet for en samlet kronologisk framstilling har vi i dette kapittelet valgt kronologiske framstillinger av flere utviklingsløp som til dels overlapper i tid, med relevante kryssreferanser. Framstillingsformen er valgt for å underlette den analytiske forståelsen av utviklingsløpene og deres betydning for byggeprosjektet. En mer omfattende kronologi finnes i Vedlegg C.

Kapittel 2.2 om forhistorien går fram til Stortingets vedtak i 2001 om de første bevilgninger til Remmen-prosjektet. Det handler om hvilke interesser (og prosesser) som førte fram til at Remmen ble låst som lokaliseringalternativ. I kapittel 2.3 ser vi nærmere på prosessene rundt selve utformingen, planleggingen og gjennomføringen av byggeprosjektet, særlig med tanke på framdrift, omfang og romprogram. I kapittel 2.4 tar vi for oss den videre utvikling etter 2006 ved Høgskolen i Østfold, med særlig henblikk på Remmen-historien.

Det tok over 30 år fra de første ideer om å bygge høyskole på Remmen tok form, til det byggeprosjektet som vi evaluerer her, ble endelig vedtatt i Stortinget, og det tok 15 år fra de første planer for dette prosjektet ble utformet og tallfestet, til utbyggingen stod ferdig. Etter det har det gått ytterligere nesten ti år. I disse periodene har tallet på studenter og ansatte vokst betydelig, og prosjektet har endret omfang. Data om dette er spredt gjennom rapporten. Enkelte grunnlagsdata er også samlet i Vedlegg A.

2.2 Forhistorien

2.2.1 1960 – 1973: Lærerhøyskole til Remmen

Høyskolesenteret på Remmen har en lang forhistorie. Etter et par år med sonderinger vedtok Stortinget i 1962 å opprette lærerskole i Halden, som i 1963 startet opp i midlertidige (og til dels kummerlige) lokaler i sentrum. I 1964 tilbød skogeier Fritz Anker-Rasch en tidligere skytebane på 50 mål på Remmen, ca. 2,5 km vest for sentrum, som gave til skole- og idrettsformål. Både lærerskolen og kommunen viste rask og positiv interesse, og i 1965 ble planlegging påbegynt for et felles anlegg for lærerskole, gymnas og idrettsanlegg. Kommunen kjøpte blant annet et tilliggende område på 110 mål for å sikre mulig ekspansjon. Andre mulige tomtealternativer for både gymnaset og lærerskolen i Halden, og for sistnevntes vedkommende også i Fredrikstad, ble dermed parkert før debatten hadde kommet veldig langt. Tomtens umiddelbare tilgjengelighet og mulighetene til framtidig ekspansjon på Remmen var gode argumenter i tillegg til verdien av gaven.

Selv med gaven fra den lokale skogeier ble det ikke bygging på Remmen på 1960-tallet, men rask respons som frambragte enighet lokalt gjorde at lokaliseringen for varige lokaler til lærerutdanningen i realiteten var låst. Planlegging og finansiering viste seg å ta mange år, og bygget stod ikke ferdig før i 1973. I mellomtiden var det opprettet førskolelærerutdanning i Halden (1971), og lærerutdanningen og førskolelærerutdanningen inngikk i 1973 i den nyopprettede Halden lærerhøgskole (HLH). Lærerhøgskolens lærerutdanning og Christian August gymnas (CA) flyttet inn i de nybygde lokalene på Remmen til skolestart dette året, og delte blant annet på en aula, en idrettshall og utendørs idrettsanlegg. To år senere flyttet førskolelærerutdanningen inn. I 1977 stod også svømmehallen ferdig. Større og mindre utvidelser av anlegget skjedde i flere trinn fram til 1993, da en større kontorseksjon for Halden lærerhøgskole ble ferdigstilt med den såkalte Palmehaven i midten (den femte vingen i Figur 2 på side 11). Grunnriss av bygget fra 1973 til 1994 er vist i Figur 16 på side 103.

2.2.2 1966 – 1977: Distriktshøgskole til Os allé

Stortingets beslutning om å legge en lærerskole til Østfold var en respons på det økende behovet for lærere generelt og den lave tettheten av godt kvalifiserte lærere i det gamle industrifylket Østfold spesielt. Behovet for postgymnasialt utdannet arbeidskraft økte også på andre fagområder på 1960- og 1970-tallet. I siste halvdel av 1960-tallet foreslo den regjeringsoppnevnte Ottosen-komiteen å etablere det som etter hvert ble kalt distriktshøgskoler i byer utenfor universitetsbyene for å øke kapasiteten for høyere utdanning.⁴

Kveldsakademiet i Halden fanget raskt opp disse signalene og tok i 1966 initiativ overfor kommunen til å utrede et slikt studium i Halden. Kommunen satte ned et utvalg med lektor Ivar Bjørndal⁵ som sekretær og konkluderte med et tilbud til departementet om å legge et slikt studietilbud til Halden, under forutsetning av at det ble bygd nye lokaler på Remmen. Dette var før det var gitt klarsignal til å bygge lærerskole der. Østfold fylkeskommune tok et eget initiativ og vurderte lokalisering i flere kommuner, men også fylkestinget valgte til slutt Remmen. Kristian Ottosen selv skal ha vært avbildet i Halden Arbeiderblad med slagstøvler i gjørma på lærerskolens tiltenkte tomt på den forhenværende skytebanen med utsagn om at her burde det snart kunne komme et studiesenter.

Selv med det entusiastiske tilrop fra distriktshøgskolenes far ble det ikke distriktshøgskole i Østfold og samling på Remmen rundt 1970, men rask respons og påfølgende enighet i regionen gjorde at lokaliseringen til Halden i realiteten var låst. Østfold og Halden var selvsagt ikke de eneste som var interessert i de nye distriktshøgskolene, så det ble en lang bevilgningskø i Stortinget. Østfold distriktshøgskole (ØDH) ble etablert i Halden i 1977 – men selv om den offisielle åpningen fant sted i HLH sine lokaler på Remmen, var det ikke aktuelt å bygge lokaler for ØDH der inntil videre. I stedet ble særskilt statlig finansiering brukt til å bygge om gamle fabrikklokaler i Os allé i sentrum til midlertidige undervisningslokaler i påvente av permanente lokaler.

2.2.3 1977 – 1991: Flere studenter til Remmen og Os allé

Fram til 1990 ble studietilbudet utvidet og studenttallene vokste ved begge høyskolene, som ved de fleste andre høyskoler i landet. Per 1990 var det ca. 400 studenter ved lærerutdanningen og 90 ved

⁴ For en mer inngående gjennomgang av betydningen av Ottosen-komiteen, se kapittel 4.2.2.

⁵ Bjørndal ble senere fylkesskolesjef i Østfold, direktør for Østfold distriktshøgskole, direktør for Regionalt høgskolestyre i Østfold, og høgskoledirektør for Høgskolen i Østfold.

førskolelærerutdanningen, og 500 ved Østfold distriktshøgskole. Lærerhøgskolen med sine profesjonsutdanninger og distriktshøgskolen med sin sterkere orientering mot frie universitetsstudier utviklet seg uavhengig av hverandre på henholdsvis Remmen og i Os allé. Os allé ble kjent som «studentgata» i Halden sentrum, og distriktshøgskolestudentene var aktive og synlige i bybildet. Anleggene både på Remmen og i Os allé ble utvidet flere ganger. Halden hadde i realiteten to høyskolesenter, med tre km reiseavstand mellom seg. Lokaliseringen av disse framgår av Figur 4 på side 29.

2.2.4 1991 – 2006: Mot samling på Remmen

Sist på 1980-tallet startet Hernes-utvalget den diskusjonen som munnet ut i høyskolereformen i 1994, der sammenslåing av høyskoler i samme region var et framtrekkende trekk. På denne tiden var det altså i Halden to godt etablerte høyskoler med hver sin campus – og hver sin identitet og kultur. De fem høyskolene i Østfold (ingeniørutdanningen i Sarpsborg etablert 1965, sykepleierutdanningen i Fredrikstad etablert 1955, vernepleierutdanningen samme sted etablert 1980 og de to høyskolene i Halden) hadde et felles Regionalt høgskolestyre for Østfold (RHØ) som var etablert allerede i 1976.⁶ RHØ kom til å spille en viktig rolle i høyskolereformen og i spørsmålet om samlokalisering i Halden.

Det regionale høgskolestyrets direktør, Ivar Bjørndal, tok i 1991 initiativ til å forsere samlokalisering av de to høyskolene i byen på en av de to campusene, sammenliknet med den tempoplan (tidligst samlokalisering i 2000) som lå implisitt i departementets signaler om hvordan de to høyskolene burde forholde seg til sine leiekontrakter. I sitt notat til RHØ, behandlet i møte den 19. juni 1991, skisserte han kort fordeler og ulemper ved begge lokaliseringalternativer og anbefalte en nærmere utredning. Hans eget standpunkt gikk klart i retning av Remmen. I et intervju med Halden Arbeiderblad 15. juni sa han at «Det er god plass på Remmen. Vi kan med letthet få et høgskolesenter med 1 500 studenter der». Og den 17. september trykket samme avis en artikkel med tittelen «Et håndtrykk nærmere Halden høgskolesenter», hvor utdanningsminister Gudmund Hernes uttalte «Mitt mål er å samle Halden lærerhøgskole og Østfold Distriktshøgskole i ett høgskolesenter. Jeg vil ikke se bort i fra at byggingen av dette senteret kan starte allerede neste år.» (Halvorsen 1991). Den 2. oktober nedsatte RHØ et hurtigarbeidende utvalg som skulle sammenlikne de to lokaliseringalternativene gjennom «enkle konsekvensanalyser ... og forslag til romprogram». Arbeidsgruppen sendte ut høringsutkast til de to høyskolene den 20. november og det ferdige notatet (20 sider utredning pluss tegninger og beregninger i bilag i samme omfang) til RHØ etter sitt siste møte den 5. desember. RHØ vedtok i sitt møte den 17. desember å gå inn for samling på Remmen. Dette ble meddelt departementet, som deretter har lagt det til grunn for framtidig saksbehandling.

Selv med statsrådens tilnærmede løfte ble det ikke samlokalisering i Halden på 1990-tallet, men rask respons og enighet mellom høyskolene gjorde at lokaliseringen til Remmen i realiteten var låst. En må også kunne anta at ettersom staten eide en stor del av Remmen-anlegget, ville det ha vært vanskeligere å akseptere en løsning som innebar fraflytting fra et fullt brukbart anlegg på Remmen som var skreddersydd for lærerutdanning.

I 1994 ble de fem høyskolene i Østfold slått sammen til Høgskolen i Østfold (HiØ). RHØ hadde sin administrasjon i Halden, men HiØs fellesadministrasjon ville bli større, og det var ikke ledig plass verken i Os allé eller på Remmen. Halden kommune bygde umiddelbart et midlertidig kontorbygg

⁶ Tilsvarende regionale høgskolestyrer ble etablert over hele landet.

på en av idrettsplassene på Remmen for å unngå at administrasjonen ble flyttet til en av de andre byene. Denne raske reaksjonen bidro til at HiØ formelt valgte Halden som sitt hovedsete i 1995. I 1995 gav Østfold fylkeskommune beskjed om at de ønsket å samle sine videregående skoler et annet sted i byen (som en konsekvens av Reform 94). Det ble sagt at lokaliseringen på Remmen var feil i forhold til elevgrunnet. Fylkeskommunen tilbød Statsbygg å ta over lokalene til Christian August på Remmen. Dermed kunne en betydelig andel av det ekstra rombehovet tilgodeses ved rehabilitering i stedet for nybygg. I 1995 sendte departementet et oppdragsbrev til Statsbygg for utredning av en mulig rehabilitering og nybygging på Remmen. I 1998 utarbeidet Statsbygg (i samarbeid med departementet og høyskolen) et byggeprogram, og det ble avholdt arkitektkonkurranse. Et skisseprosjekt for utbyggingen ble ferdig i desember 2000 og forprosjektet var formelt ferdig i juni 2001 og ble senere samme år sendt til kvalitetssikring (KS2).

Statsminister Jens Stoltenberg besøkte Remmen i forbindelse med semesterstart høsten 2001 og lekket da nyheten om at det skulle komme oppstartmidler på statsbudsjettet for neste år. «Og da er målet å få en flott ny høgskole, her, slik at dere har noe å glede dere til – dere som er studenter og ansatte ved høgskolen,» sa statsministeren.⁷ Da hadde det allerede lenge vært lang finansieringskø i Stortinget av byggeprosjekter i høyskolesektoren, og flere år på rad hadde køen stått stille med henvisning til for stor totalbelastning på statsbudsjettet. Med statsbudsjettet for 2003 kom finansieringen på plass, og Remmen-prosjektet ble satt i gang for alvor. Høyskolesenteret på Remmen ble formelt innviet høsten 2006.

2.3 1991 – 1995 – 2006: Tidligfasen og prosjektperioden

2.3.1 Byggeprosjektets omfang, innhold, kostnad og progresjon

I dette delkapittelet er fokuset sterkere på selve byggeprosjektet og ikke på lokaliseringsvalget. Eller sagt på en annen måte: hva som skulle inkluderes og hva som ikke skulle gjøres noe med.

Det er som sagt vanskelig å velge det mest fornuftige tidspunkt for når prosjektet egentlig startet, ettersom det har hatt så mange glidende faseoverganger når vi ser det utenfra. Sett fra departementet som prosjekteier og Statsbygg som byggherre sin side er det noe enklere, idet departementets oppdragsbrev er et formelt skritt som normalt er en slags første garanti for at et prosjekt blir noe av. Vi velger imidlertid også å inkludere høyskolens utredninger i 1991 og 1995 fordi de la en del viktige premisser for utbyggingen, uavhengig av lokalisering.

2.3.2 1991: Lokaliseringsutredningen for RHØ

Den utredningen som RHØ initierte i 1991, omtalt i kapittel 2.2.4, la til grunn at nytt høyskolesenter skulle bygges for 1.800 studenter og 200 ansatte. Dette var de tallene som var rammen for de to høyskolens omfang høsten 1991. Ut fra departementets normer (7,3 m² netto nytteareal (A-areal) per student) kom utredningen fram til et brutto arealbehov på ca. 24.700 m². Parkeringsplasser for 500-600 biler og utendørs idrettsanlegg var også inkludert, og på sikt burde det tilstrebtes samlokalisering med et forskningssenter. En svært foreløpig prislapp på 163 MNOK inklusive mva ble stipulert for en enkel oppgradering av høyskolens eksisterende arealer (ca. 9.300 m²) og nødvendig nybygging (ca. 15.400 m²), prosjekteringskostnader medregnet.

⁷ Flere lokale medier i Halden har referert statsministeren, med uvesentlige forskjeller i ordlyd.

ØDHs leieforhold i Os allé ble i denne utredningen anslått til 9.500 m² bruttoareal. Ved samlokalisering og utbygging på Remmen etter denne modellen ville det altså som en konsekvens bli en netto tilvekst på 5.900 m² bruttoareal for de to høyskolene til sammen. Fordelingen mellom de ulike studiene ble ikke tematisert i denne omgang, men utredningen viser også at de tilgjengelige arealene som skulle betjene 1.800 studenter høsten 1991 (nullalternativet), i utgangspunktet var dimensjonert for 1.300 studenter, hvorav 600 på Remmen.

Dersom Christian August gymnas fortsatt skulle beholde sine lokaler, kunne den eksisterende bygningsmassen utvides noe (ca. 3.000 m²), mens hovedutbyggingen (ca. 12.500 m²) burde skje på den andre siden av riksvei 921.⁸ Denne løsningen, alternativ A, lå til grunn for kostnadsanslaget. Dersom gymnaslokalene hypotetisk sett kunne frigjøres, kunne hele miljøet samles i en sammenhengende bygningsmasse, kalt alternativ C, se Figur 16 på side 103. Eksisterende arealer til utendørs idrettsaktivitet ville ikke bli bebygd ved noen av disse løsningene.

Generelt ble samlokalisering framholdt som en fordel da det ville styrke det faglige miljø. Lokalisering av de to høyskolemiljøene ved en eventuell samlokalisering på Remmen var ikke tematisert i utredningen. Det er imidlertid nærliggende å anta at HLH skulle beholde sine gamle arealer og dra nytte av tilbygget, mens ØDH skulle flytte inn i det større nybygget i alternativ A. De viktigste bygningsmessige integrasjonstiltakene i dette alternativet var å fordele de to største fellesgodene (bibliotek og kantine) på hver sin side av riksveien og å bygge en bro over veien mellom de to bygningsmassene.

2.3.3 1995: Departementets oppdrag til Statsbygg

Departementet sa i sitt oppdragsbrev til Statsbygg datert 28. juni 1995 at de «vil på litt sikt være interessert i å samle høyskolens aktivitet på Remmen», og de bad om en utredning av kostnader forbundet med et «teoretisk rammeprogram» utarbeidet av departementet. Vi har oppsummert dette rammeprogrammet og fordelingen på eksisterende lokaler og tilleggsbehov i Tabell 1.

⁸ Der Remmen Kunnskapspark ble bygd i 2012.

Tabell 1: Arealbehov stipulert 1995 (m²)

Romtype	Rammeprogram	Tilgjengelig	Tilleggsbehov
Store auditorier	660	393	260
Teoriarbeidsplasser for studentene	4.115	1.308	2.800
Spesialrom (kroppssøving/drama, data, datalab, forming, musikk, naturfag, språklab, heimkunnskap/førskole, media – i fallende størrelse)	4.020	* 3.098	1.120
Bibliotek	1.810	254	1.550
Administrasjon	750	725	25
Undervisningspersonale	2.040	496	1.540
Kantine	1.110	178	930
Studentvelferd	505	0	505
Sum A-areal **	15.075	6.452	8.730
Sum nettoareal inklusive 17 % B-arealer	17.635	7.549	10.215
Sum bruttoareal nybyggbehov etter justeringer			12.000

Note: Statsbygg ble også bedt om å kontrollere opplysningene. A-areal er netto nytteareal. Nettoareal er A-areal pluss B-areal (korridorer osv.); B-areal settes til 17 % av A-areal. Bruttoareal (BTA) er totalt gulvareal inklusive vegger osv. I dokumentene er det brukt avvekslende 50 og 60 % påslag på nettoareal for å finne bruttoareal. Tilgjengelig areal omfattet arealer som HLH i 1995 brukte alene eller sammen med CA, men ikke arealer som CA brukte eksklusivt. Justeringer i siste linje i tabellen tar høyde for at noe av nybyggbehovet kunne ivaretas ved ombygging av arealer som CA brukte alene; her er det forutsatt et påslag (en bruttofaktor) på 50 % fra netto- til bruttoareal.

* Departementet spesifiserte ikke tilgjengelig areal for kroppssøving/drama, men de forklarte i brevet at tilgangen overgikk høyskolens behov slik det var spesifisert i det teoretiske rammeprogrammet. Dette omfattet blant annet aulaen og idrettshallen, som etter departementets vurdering var for store i forhold til behovet. Vi har i tabellen satt tilgjengelig areal for kroppssøving/drama lik rammeprogrammet, slik at det ikke utløser noe tilleggsbehov.

** Summene i denne linjen går ikke helt opp. Vi har brukt departementets tall i kolonne 1 og 3. I kolonne 2 var det ikke oppgitt noen sum, som vi har beregnet selv.

Departementet fastsatte at rammeprogrammet skulle dimensjoneres for 2.200 studenter, etter inkludering av avdeling for informatikk og automatisering, som var planlagt å skulle ha 400 studenter høsten 1995. Informatikkstudentene ved ØDH i Halden var ikke inkludert i RHØs utredning fra 1991, uvisst av hvilken grunn. Rammen forutsatte dermed også overflytting av automatiseringsstudiet i Sarpsborg til Remmen, og den totale studentrammen lå 80 studenter over planlagt studenttall i Halden høsten 1995. Departementet fastsatte også 215 ansatte (inklusive stipendiater og prosjektmedarbeidere) som dimensjoneringsgrunnlag, 15 stillinger over det som lå til grunn for RHØs utredning fire år tidligere. Netto nytteareal per student tilsvarte 8 m² i det teoretiske rammeprogrammet (altså 10 prosent høyere enn i 1991) og 6,4 m² for tilleggsbehovet (formodentlig lavere på grunn av sammensetningen av eksisterende arealer). På grunn av ulikheter i regnemåte er ikke arealene direkte sammenliknbare med utredningen fra 1991, men ut fra ytterligere opplysninger i oppdragsbrevet kan vi anslå at det var snakk om oppgradering av ca. 14.500 m² og nybygg på ca. 12.000 m² brutto; alt forutsatt at Statsbygg kunne overta Christian Augusts bygningsmasse fra Østfold fylkeskommune. Økningen på 1.800 m² bruttoareal sammenliknet med RHØs utredning fra 1991 skulle dekke opp de 400 ekstra studentene fra informatikk og automatisering.

2.3.4 1995: Høyskolens behovsutredning

Høsten 1995 konkretiserte HiØ sine rombehov etter to forskjellige samlokaliseringalternativer på Remmen. Det ene alternativet tok utgangspunkt i samlokalisering av de samme tre avdelinger som departementet hadde lagt til grunn. Det andre alternativet inkluderte også flytting av hele avdeling

for ingeniør- og realfag fra Sarpsborg til Remmen. Det siste alternativet ville innebære at bare helseutdanningene og scenekunst ville bli lokalisert i Fredrikstad og resten av høyskolen på Remmen. Det ble lansert faglige, praktiske og økonomiske argumenter for denne løsningen, først og fremst knyttet til eksisterende og framtidige kryssleveranser av undervisning i realfag til lærerutdanningen og av ingeniørfag til automatiseringsutdanningen.⁹

Vi har sammenstilt forutsetningene og omregnet de oppgitte arealbehov til bruttoareal i Tabell 2. Tallene forutsetter at hele det eksisterende anlegget på Remmen ville bli tilgjengelig, men kommunens andel er ikke innregnet i tilgjengelig area. Dette vil i praksis si det provisoriske fellesadministrasjonsbygget, svømmehallen og kommunens andel i aula, kantine og språklaboratorium.

Tabell 2: Behovsutredning 1995 gitt samlokalisering på Remmen

Romformål	4 avdelinger		3 avdelinger	
	studenter	ansatte	studenter	ansatte
Informatikk/automatisering	400	45	400	45
Ingeniør/realfag	420	60	30	10
Lærerutdanning/praktisk-estetiske fag	990	60	990	60
Samfunnsfag/fremmedspråk	750	60	760	60
IT-drift		8		5
Biblioteket		8		6
Fellesadministrasjon		18		18
Reserve	50	6	20	6
Sum studenter/ansatte	2.630	265	2.200	210
	m² brutto		m² brutto	
Ombyggingsareal (ekskl. kommunens areal)	14.400		14.400	
Tilbyggsareal	17.300		11.900	
Sum arealbehov	31.700		26.300	

2.3.5 1998: Romprogram og arkitektkonkurranse

I 1998 hadde Statsbygg gått gjennom rombehovet i større detalj sammen med departementet og HiØ, etablert et byggeprogram (Statsbygg 1998) og avholdt arkitektkonkurranse som ble vunnet av Ramstad og Bryn arkitekter. Byggeprogrammet tok utgangspunkt i departementets teoretiske rammeprogram av 1995, kontrollerte opplysninger om tilgjengelige arealer, og avspeilet en beslutning om å holde idrettsanlegget utenfor ombyggingen (i denne omgang). På bakgrunn av dette satte Statsbygg opp følgende regnestykke for nybygg og ombygging:

⁹ Hvor realistisk de ulike alternativene var, er det ikke gitt noe uttrykk for i dokumentet. Informanter framhevet at det var Fredrikstads attraktivitet som studieby som avgjorde at valget for lokalisering av ingeniørutdanningen.

Tabell 3: Arealbehov stipulert 1998

	Formål	Arealtype	Areal (m ²)
	Remmen (ekskl. kommunens bygg for høyskolens fellesadministrasjon)	Brutto	16.792
+	Fellesadministrasjonsbygget	Brutto	770
=	Sum Remmen	Brutto	17.562
-	Idrettsanlegg	Brutto	3.854
=	Sum eksisterende del ekskl. idrettsdel (ombyggingsbehov)	Brutto	13.708
	Rammeprogram	A-areal	15.075
-	Idrettsdel (høyskolens andel)	A-areal	1.200
+	B-areal 17 %	B-areal	2.360
=	Nettoramme, ekskl. idrettsdel	Netto	16.235
+	Bruttofaktor 60 %		9.765
=	Bruttoreamme, ekskl. idrettsdel	Brutto	26.000
-	Eksisterende del ekskl. idrettsdel	Brutto	13.708
=	Nybyggingsbehov	Brutto	ca. 12.300

Forutsetningene (studenttall, antall ansatte, og arealnormer per student) var uendret siden 1995, men idrettsanlegget ble altså nå holdt utenfor byggeprogrammet. Ombyggingsbehovet (bruttoareal) ble nå stipulert ca. 800 m² lavere enn i departementets utkast og nybyggingsbehovet ca. 300 m² høyere. Det ble også forutsatt at tomteoverdragelsen fra kommunen ville omfatte tilstrekkelige arealer «til at høyskoleanlegget kan utvides med hensyn på ytterligere samlokalisering av Høgskolen i Østfold» (Statsbygg 1998 s. 11).

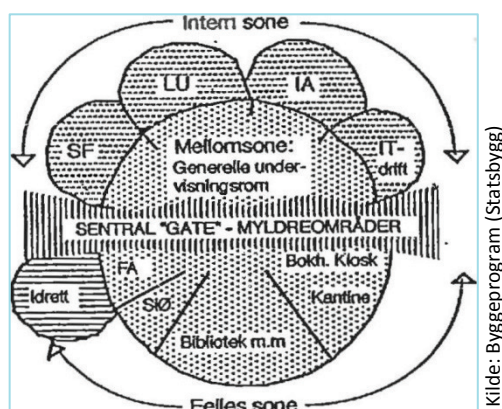
Alternativet med å bygge på begge sider av riksveien med en bro over veien som integrerende tiltak, har vi ikke sett i dokumentasjonen etter 1991. Alt i 1995 ble tre alternative skisser for utbygging av et sammenhengende bygningskompleks presentert. I Ramstad og Bryns vinnerutkast i 1998 ble det forutsatt at noen av de utendørs idrettsanleggene ble bebygd.

Det detaljerte romprogrammet var blitt til gjennom lange prosesser mellom Statsbygg, departementet, høyskolen og de ansatte og deres organisasjoner i forkant og i kjølvannet av departementets oppdragsbrev tre år tidligere. Ut fra tilgjengelig dokumentasjon (særlig møteprotokoller og utredninger gjort ved høyskolen) og intervjuer vil vi framheve følgende hovedtrekk ved diskusjonen:

- De foreliggende arealplaner var vanskelige å forstå, så det ble utarbeidet en lang rekke meget detaljerte oversikter over tilgjengelig og ønsket/planlagt romareal for å konkretisere behov og avveininger
- Studenttallene ble antatt å kunne synke noe på enkelte studier (på kort sikt), hvilket la press på en fleksibel kapasitetsutnyttelse på tvers av avdelingene for å opprettholde totalt studenttall; dette ville være enklere ved samlokalisering
- Lærerutdanningen hadde plassmangel på grunn av vekst i studenttall ut over det som bygget var dimensjonert for, til tross for flere utbygginger siden 1973
- Økonomiargumentene var omtrent som følger: Husleiekostnadene ble uansett dekket av departementet, men større arealer ville bety høyere driftskostnader for høyskolen
- Utflytting av automatiseringsstudiet fra øvrig ingeniøruddanning var omstridt; en mer omforent oppfatning var at det ville vært mer hensiktsmessig sett, faglig og økonomisk, å sam-

- lokalisere alle studiene (så nær som helse på grunn av nærheten til sykehuset i Fredrikstad som praksis plass) – men Remmen var ikke eneste samlokaliseringalternativ i fylket
- Oppdeling av aulaen til mindre auditorier var ønsket av noen som en løsning på behovet for flere forelesnings seter i store rom, mens andre – og ikke bare dramaseksjonen – var sterkt imot fordi det radikalt ville redusere mulighetene for dramaundervisning og eksterne og interne oppsetninger; aulaen var byens «storstue» (Remmenhallen) med riksteatermål, som lenge hadde bundet høyskolen tettere sammen med regionen
 - De faglige synergiene som ble forespeilet ved samlokalisering, var først og fremst praktiske, ved at ansatte som underviste på tvers av avdelinger, og studenter som tok fag på tvers av avdelinger, fikk redusert sine reiseutfordringer og andre administrative tidstyver
 - Departementet var opptatt av utnyttelsesgraden for spesialrom.

I byggeprogrammet hadde Statsbygg tegnet inn en skisse til en soneinndelt planstruktur for bygget utarbeidet av en brukergruppe vinteren 1997/98. Planstrukturen var bygd på fem hovedelementer for å ivareta hensyn til avdelingenes respektive behov for interne områder med adgangsbegrensning (kontorer for undervisningspersonalet og spesialrom), for generelle undervisningsrom med felles adgang og utnyttelse, for en sone for fellesfunksjoner for studenter og tilsatte, et myldreareal mellom sonene, og et hensiktsmessig driftsopplegg. Planstrukturen er framstilt i to dimensjoner i Figur 3, uten hensyn til antall etasjer i de respektive deler av bygningen.



Figur 3: Planstruktur, soner

Etter denne inndelingen ville de tre undervisningsavdelingene ligge vegg i vegg og dele på generelle undervisningsrom som en felles ressurs, gitt at timeplanleggingen for disse rommene kunne gjøres sentralt. Et viktig premiss for soneinndelingen var å kunne spesifisere en bygningsmessig layout som svarte til soner med differensierte behov for, og begrenning av, tilgang til rom og utstyr.

I byggeprogrammet ble romprogrammet oppsummert per sone og avdeling som følger:

Tabell 4: Byggeprogram, romfordeling

Formål	Areal (m ²)
Samfunnsfag og fremmedspråk (SF) intern sone	980
Informatikk og automatisering (IA) intern sone	1.595
Lærerutdanning og praktisk/estetiske fag (LU) intern sone	3.390
Serviceavdeling (IT-drift) intern sone	135
Mellomsone fellesrom (auditorier, seminarrom, grupperom, kontorer)	4.020
Bibliotek	1.902
Bokhandel, kiosk, kantine	1.180
Fellesadministrasjon (FA)	387
Studentsamskipnaden i Østfold (SiØ)	200
Drift og vedlikehold	20
Annet	1.266
Sum A-areal	15.075
Spesifisert B-areal (i tilknytning til ovenstående poster)	1.088
Uspesifisert B-areal (opp til rammen på 17 %)	1.472
Nettoareal (A+B) eksklusive tilfluktsrom	17.355
Tilfluktsrom; kan muligens delvis overlape andre arealer	2.450

Note: Betegnelser tilpasset teksten i Figur 3.

Grunnlaget for arkitektkonkurransen skal ifølge informanter ikke ha tydeliggjort effektmålene ved samlokaliseringen, selv om skissen i Figur 3 skal ha vært med. I vinnerutkastet var det valgt en annen layout, som økte avstanden mellom de tre undervisningsavdelingenes indre soner til det maksimalt mulige. Lærerutdanningen og informatikk/automatisering ble plassert diametralt motsatt hverandre, mens samfunnsfag og fremmedspråk ble plassert i tredje etasje over den sentrale myldregaten, sammen med administrasjonen. Generelle undervisningsrom ble tegnet inn i to soner på hver sin side av myldregangen, i underetasjen under myldregangen og i andre etasje, uten mulighet til å bli en mellomsone med et felles tilhørighetsforhold fra de tre undervisningsavdelingene. Se Figur 17 på side 104. Vi har ikke hatt mulighet til å undersøke verken prosess eller motivasjon for denne utformingen.

Et foreløpig, på det tidspunkt upublisert, kostnadsanslag lå på 270 MNOK.

2.3.6 2001 – 2002: Forprosjekt og kvalitetssikring

I forprosjektrapporten datert 16. august 2001 ble arealrammene anslått til å være 15.097 m² nybygg og 11.438 m² ombygging, med kostnadsrammer på henholdsvis 339,7 MNOK og 191,1 MNOK, samlet 530,8 MNOK, eksklusive kunstnerisk utsmykning, etter kroneverdi per 15. mai 2001. Kostnadsrammen svarte som vanlig til 85 prosent sannsynlighet etter en statistisk usikkerhetsanalyse.

Forprosjektrapportens usikkerhetsanalyse, utført av PTL for Statsbygg, viste følgende usikkerhetsmomenter for kostnadsanslaget (Tabell 5).

Tabell 5: Usikkerhetsmomenters relative bidrag til total kostnadsusikkerhet ifølge forprosjekt

Usikkerhetsmoment	Usikkerhetsbidrag (%)
Prosjektorganisasjon	49
Prosjektering	20
Bevilgning	11
Drift under bygging	6
Felleskostnader rehab	3
Pris tung rehab	2
Felleskostnader nybygg	1
Grunn og fundamenter	1
Dekker inkl bæresystemer	1
VVS nybygg	1
Uspesifisert	5
Sum	100

HolteProsjekt Consulting AS gjennomførte en kvalitetssikring av kostnadsestimatet med vekt på usikkerhetsanalysen og kom fram til at prosjektet med 50 prosent sannsynlighet kunne gjennomføres innenfor en ramme på 526,5 MNOK og med 85 prosent sannsynlighet innenfor en ramme på 573,5 MNOK, altså et beløp som var ca. 43 MNOK (eller 8 prosent) høyere enn Statsbyggs anslag. De største bidragene til usikkerhetsmarginen var ifølge Holte (HolteProsjekt 2002) som framstilt i Tabell 6:

Tabell 6: Usikkerhetsmomenters relative bidrag til total kostnadsusikkerhet ifølge KS2

Usikkerhetsmoment	Usikkerhetsbidrag (%)
Entreprenemodellen/kontraktstrategien	30
Prosjektorganiseringen	20
Framdriften	14
Kvaliteten på spesifikasjonene	12
Fysiske forhold	8
Tekniske, faglige, organisatoriske og kommersielle grensesnitt/samordningsbehov	6
Brukermedvirkning (fokus på driftskostnader vs investeringskostnader/framdrift)	3
Teknologisk utvikling	2
Bygningskvaliteten på nybygget	2
Uspesifiserte forhold	2
Sum	100

Det er relativt store forskjeller mellom de to usikkerhetsanalysene. Kun to av de store postene finnes i begge anslag: prosjektorganisering og prosjektering (spesifikasjonskvalitet). Statsbygg har hevdet at Holtes usikkerhetsanalyse var for lite konkret og at deres eget budsjett ville være tilstrekkelig. Resultatet var at Statsbygg styrte etter sine egne budsjetter, mens det på departementsnivå ble satt av en ekstra reserve tilsvarende den usikkerhetsrammen på drøye 40 MNOK som KS2-rapporten anbefalte.

Kvalitetssikringsrapporten hadde ingen kommentarer til prosjektets omfang eller romfordeling. Vi skal komme tilbake til kostnadsbildet i kapittel 5.3 om kostnadseffektiviteten i prosjektet og til romprogrammet i kapittel 5.4 om kvaliteter i leveransen.

2.3.7 2003 – 2006: Bygging

Byggeprosjektet ble delt i to faser. I første fase (januar 2003 – juni 2005) ble nybyggene reist og en del av den gamle bygningsmassen rehabilitert. I fase to (juli 2005 – juni 2006) ble resten av rehabiliteringen utført. Det var en ekstra utfordring at undervisningen måtte foregå som normalt hele tiden. Overflyttingen av miljøene fra Os allé til de nybygde arealene ble gjennomført sommeren 2005. Da ble det spesielt trangt fordi flere av lærerutdanningens lokaler da ble utilgjengelige på grunn av rehabilitering.

Prosjekteringsgrunnlaget viste seg å være dårlig (underspesifisert). Heldigvis for prosjektet kom anbudene i en periode med lave priser. Fundamentering ble kostnadskreven, men dette var kjent på forhånd. Det var også en del problemer underveis med organiseringen av prosjektet. Ifølge tidligere intervjuer hadde hovedentreprenøren for liten erfaring med et så stort prosjekt, og arkitekten, som ledet hele prosjekteringen, hadde for liten erfaring med en slik oppgave, noe som etter flere informanternes oppfatning blant annet resulterte i for stor vekt på estetikk i forhold til funksjonalitet og tilrettelegging for en god byggeprosess.

2.3.8 Oppsummering

Byggets dimensjonering ble fastlagt i 1995 og ble fastholdt helt fram til det stod ferdig over ti år senere. Det er klart at dette har konsekvenser når studenttallet vokser, se kapittel 5.4.2 om arealeffektivitet. Romprogrammet, og dermed kostnadsanslaget, endret seg imidlertid mye etter hvert som det ble konkretisert. Vi går nærmere inn på dette i kapittel 5.3 og 5.4.

2.4 2006 – 2014: Konsolidering av Høgskolen i Østfold

Høgskolen utredet i 2006 hvorvidt den burde være lokalisert i en, to eller tre byer (Høgskolen i Østfold 2006). Den utløsende årsak var behovet for en beslutning i forhold til ingeniørstudiernes lokaler i Sarpsborg. En samlet lokalisering på Remmen var teknisk sett mulig og ville ifølge utredningen ha medført de laveste totale driftskostnadene. En betydelig praktisk ulempe ville da være at helseprofesjonsutdanningene ville bli lokalisert langt fra sykehuset i Fredrikstad, der det var et betydelig samarbeid blant annet rundt obligatorisk praksis. Flytting fra Halden til Fredrikstad ble også utredet, samme år som høyskolesenteret på Remmen stod ferdig. En fortsatt trecampusløsning ble ikke bifalt. Utfallet ble samling i Fredrikstad for de miljøene som ikke allerede var lokalisert i Halden. Ingeniørfagenes faglige relasjoner til helsefagene ble oppfattet som sterkere enn til IT- og lærerutdanningene i Halden.

Høgskolen i Østfold inngikk i 2007 et formalisert SAK-samarbeid¹⁰ med høyskolene i Buskerud og Vestfold og Universitetet for miljø- og biofag på Ås, kalt Oslofjordalliansen. Senere gjennomførte de tre høyskolene en prosess med tanke på en eventuell sammenslåing. HiØ besluttet til sist å ikke fusjonere med noen av disse samarbeidspartnernene, og heller videreutvikle sin identitet som en høyskole innrettet primært mot behov og muligheter i Østfold. Også etter Solberg-regjeringens prosess mot en varslet strukturrasjonalisering i sektoren, har HiØ valgt å reddyke sin egen linje framfor å utrede ytterligere fusjonsmuligheter.

¹⁰ SAK: Samarbeid, arbeidsdeling og konsentrasjon. Dette var et forsøk fra departementet på ytterligere styrking av kvalitet, relevans og effektivitet i høyere utdanning gjennom støtte til frivillig koordinering i sektoren.

3 ALTERNATIVE KONSEPTER

3.1 Innledning

Fra 2005 er det innført krav om å utrede minst tre alternative konsepter for store statlige investeringsprosjekter. Fra et etterevalueringssynspunkt er en slik utredning av alternativer interessant for å kunne tenke systematisk rundt flere av evalueringskriteriene. Er det egenskaper ved det valgte prosjektet som har hindret eller fremmet oppnåelse av tilsiktede effekter, eller kunne dette ha vært annerledes med et annerledes utformet prosjekt? Har behovene utviklet seg slik det ble forutsatt, eller ville noen av de ikke valgte konseptene ha møtt dagens utfordringer bedre og dermed vært en mer relevant løsning? Har omkringliggende forhold utviklet seg som antatt, eller ville de identifiserte virkninger ha sett annerledes ut med et annet konsept?

I Remmen-prosjektet var det ikke et krav til å utrede alternative konsepter. Vi har allikevel tilstrekkelig grunnlag til å skissere noen alternativer grovt, ut fra eksisterende utredninger og noen kvalifiserte refleksjoner. Vi starter med de som faktisk ble vurdert og ser deretter på ytterligere alternativer som utvider mulighetsrommet, i samsvar med de intensjoner som senere er lagt ned i kravet til konseptvalgutredning.

3.2 Remmen eller Os allé

Gitt at behovet var å samle høyskoleaktivitetene i Halden på ett sted, var det to alternative lokaliseringsvalg, nemlig de to stedene der høyskolens respektive deler i Halden allerede var lokalisert. Avdeling for samfunnsfag og fremmedspråk, som var en videreutvikling av Østfold Distriktshøgskole, leide private lokaler i Os Allé i Halden sentrum, mens Avdeling for lærerutdanning, som var en videreføring av Halden lærerhøgskole, leide formålsbygg fra Statsbygg på Remmen, omtrent 3 km vest for Halden sentrum. I 1991, da det ble klart at de to institusjonene sannsynligvis kom til å slå seg sammen, og signaler fra staten gikk ut på at samlokalisering ville kunne utløse investeringsmidler til bygging av nye lokaler, gjorde høyskolene på eget initiativ en egen 40 siders konsekvensutredning som sammenliknet de to lokaliseringene på en rekke punkter (Det regionale høyskolestyret for Østfold 1991). Vi gjengir noen hovedpunkter her. Tekst i [klammer] har vi lagt til for egen regning, ut fra kjennskap til konteksten.

Tabell 7: Egenskaper ved Remmen og Os allé som lokalisering for høyskolesenter (1991)

Egenskaper	Remmen	Os allé
Tilgjengelig bygningsareal (brutto)	9.300 m ² , leid av Statsbygg	9.500 m ² , leid av privat, + overtakelse av 300 m ² andel i kommunal svømmehall
Dimensjonert for antall studenter	600	700
Behov for nybygd areal (brutto) for å kunne ha 1.800 studenter	15.400 m ²	15.150 m ²
Stipulert kostnad	164 MNOK	173 MNOK
Lokaler på samlokalisert senter	Eksisterende løsninger for svømmehall, idrett, musikk, men til dels eldre og lite fleksibel bygningsmasse	Eksisterende bygningsmasse nylig rehabilitert. Svømmehall blir for liten

Egenskaper	Remmen	Os allé
Alternativ bruk av eksisterende lokaler hvis ikke i bruk av høyskole	Formålsbygg eid av Statsbygg; vanskelig å finne alternativ bruk	Leide lokaler fra private eiere. [Kan ombygges til kontorlokaler. Kan delvis eventuelt omreguleres og ombygges til bolig. Gjenbruk etter utløp av leieavtale vil være konjunkturavhengig]
Ytterligere ekspansjonsmuligheter	Minst 30.000 m ² , trolig veldig mye mer	Minst 17.000 m ² fysisk mulig; men egentlig «dårlig utvidelsespotensial», og begrensede muligheter for idrettsanlegg
Kobling til forskningssenter	Lang avstand	Nært IFE [Institutt for energiteknikk] og STØ [Stiftelsen Østfoldforskning]
Samlokaliseringseffekter	Ved en samlokalisering, enten i Os allé eller ved Remmen, vil det presenteres en reell mulighet for styrking av det faglige miljø. Det må kunne antas at etablering av et høyskolesenter vil medføre opprusting av den faglige og tekniske infrastruktur, noe som i sin tur muliggjør et nærmere samarbeid også med de omkringliggende forskningsinstitusjoner. Vurderingen bør her ta hensyn til de reelle muligheter for etablering av et samlet høyskole- og forskningssenter.	
Miljøvirkninger	Økt bilkjøring, også til sentrum	Redusert bilkjøring pga mer bruk av kollektivtransport
Transport	Enkelt å nå fra hele fylket for bilister, store parkeringsarealer. Utilfredsstillende kollektivtransportforbindelse	Gangavstand til jernbane og busstasjon
Integrasjon i lokalsamfunnet	Naturomgivelsene er en meget verdifull ressurs for lærerutdanningen. Integrasjon basert på fellesarenaer (svømmehall, idrettshall, aula) og på at studenter bor i byen, ikke på arbeidsplassen (Remmen). NTH i Trondheim framheves som eksempel på at en campus utenfor byen kan integreres	Halden sentrum trenger den vitamininnsprøytingen et høyskolesenter er. Skolemiljøet og studentene kan bli en integrert del av bybildet. Anleggene vil bli mer brukt på kveldstid
Studenthybler	Bør ikke bygges egne boliganlegg for senteret for å unngå studentghettosyndromet	Godt tilbud i gangavstand
Næringsvirkninger	Tilstrekkelige tjenester kan neppe dekkes, og studentenes handel i sentrum vil reduseres	Sannsynligvis fordelaktig for næringsarealene i sentrum, og vedlikehold og rehabilitering av tilliggende områder

Utredningen ble gjort i løpet av et par måneder høsten 1991 av en arbeidsgruppe bestående av i alt 11 representanter for høyskolestyret, ansatte og studenter ved de to høyskolene, og Halden kommune, og med teknisk assistanse fra arkitektfirma for tegning og arealberegning. Vi anser at den har truffet svært godt i forhold til både behov og konsekvenser, og mange av argumentene står seg den dag i dag. Ellers merker vi oss at samlokaliseringseffekter var omtrent det eneste punktet av betydning der utredning ikke skilte mellom de to lokaliseringalternativene.

I kartet i Figur 4 viser vi lokaliseringen av de to aktuelle campus-områdene.



Figur 4: Remmen og Os allé

Os allé ligger i sentrum, Remmen i utkanten av byens bebyggelse mot vest, og området mellom sentrum og Remmen er boligområder preget av eneboliger uten gjennomgangstrafikk. Halden har hatt et stabilt voksende folketall i flere tiår, så en kunne tenke seg at bebyggelsen ble ekspandert vestover, slik at Remmen ble tettere integrert i bebyggelsen. Imidlertid er det et naturvernområde rundt Remmenbekken og til dels ganske bratt terreng som skiller området fra bebyggelsen østover, og sørover er det heller ikke regulert for bebyggelse som kunne knytte høyskolesenteret tettere inn i sammenhengende bebyggelse inn mot sentrum. Se også fotografiet i Figur 10 på side 70, som viser bebyggelsens karakter. Så selv om det bare er ca. 3 km vei inn til sentrum, så er det helt klart at Remmen og sentrum oppleves som to forskjellige steder, og det er lite mellom dem som binder dem sammen.

3.3 Halden eller Fredrikstad

Dersom behovet ikke var å samle høyskoleaktivitetene i Halden på ett sted, men å utarbeide en mer hensiktsmessig lokaliseringsskabel for hele virksomheten til Høgskolen i Østfold, ville flere lokaliseringalternativ kunne være aktuelle. En slik situasjon oppstod i 2006, delvis utløst av behovet for å utrede alternativer for framtidig lokalisering av ingeniørutdanningen i Sarpsborg. En intern prosjektgruppe (Høgskolen i Østfold 2006) konkluderte med at driftskostnadene ville bli lavest ved full samling av hele høyskolen på Remmen, men at en konsentrasjon til ett studiested kunne få en rekke uønskede konsekvenser på kort og lang sikt. Ingeniør- og realfagsmiljøene var ønsket av fagmiljø både i Halden og i Fredrikstad.

Resultatet ble samlokalisering i Fredrikstad av helse- og sosialfagsmiljøene, som holdt til i Fredrikstad fra før, og ingeniør- og realfagene, som måtte flytte fra Sarpsborg, med sammenflytting i 2010. Spørsmålet er om utfallet hadde blitt det samme dersom denne saken hadde blitt reist ved etable-

ringen av HiØ i 1994 og ikke etter at Remmen-anlegget var bygget for å gi rom til fagmiljøet fra Os allé. Spørsmålet kan selvsagt ikke besvares med sikkerhet.

3.4 Eie, leie privat eller leie statlig

I Os allé var lokalene leid av private. I Fredrikstad ble også løsningen leie av private utbyggere. På Remmen er det Statsbygg som eier lokalene og leier ut til Høgskolen i Østfold. I intervjuene fant vi noe diskusjon av fordeler og ulemper ved de to leieformene, først og fremst på økonomisiden. Det hersket også en viss usikkerhet om hvor lenge de private huseierne ville være interessert i å leie ut framfor å bruke bygget til andre formål (for eksempel boliger, som ofte kan gi bedre avkastning). De to leiealternativene er så sterkt knyttet til konkrete lokaliseringer at de knapt kan regnes som selvstendige konsepter i dette konkrete tilfellet. Vi har heller ikke sett noen spor etter seriøse alternativer som innebærer at høyskolen selv skulle eie lokalene sine slik de eldste universitetene typisk gjør; det skal da også foreligge stortingsvedtak på at dette ikke er aktuelt.

Derimot har vi hørt ideer om at høyskolen eventuelt kan styrke sin evne til å få sterkere innflytelsesmulighet på senere utbygginger og ombygginger ved å bygge opp en fondsreserve for dette formålet. Behovet er da å få en raskere omstillingsevne enn den som gis gjennom å vente på langvarige politiske prosesser for tilførsel av nye statlige midler. Dette ville gi en større evne til å gjøre beslutninger som er strategisk viktige for høyskolen i den økende konkurransen mellom stadig mer strategisk orienterte utdanningsinstitusjoner. Behovet er også knyttet til den delvise frigjøring av øremerkingen av statlige midler til husleie, som gjør at økte husleiekostnader må konkurrere med andre kostnadsformål innenfor høyskolenes totale budsjetter; se for øvrig kapittel 8 og 9.

Endringer i finansieringsform kan altså i prinsippet bidra til institusjonsspesifikke behov som må tilfredsstilles også i samlokaliseringssjekter. Dermed bør eie- og leieform i prinsippet inngå for å beskrive mulighetsrommet, men i tilfellet HiØ var de neppe tilstrekkelig viktige til å være hovedkennetegnet ved alternative konsepter.

3.5 Fjernundervisning, andre fylker og kapasitetskjøp i utlandet

Alle konseptene omtalt til nå tar utgangspunkt i at studentene skal motta undervisning på lærestedet, og fortrinnsvis som fulltidsstudenter. Flere utviklingstrekk over de siste tiårene rokker ved den forutsetningen. For det første er det en økt konkurranse mellom lærestedene om å tiltrekke seg heltidsstudenter, og denne går i høy grad i favør av de store byene, som i sum virker mer attraktive som studentmiljø på dagens ungdom. For det andre er det en økende etterspørsel blant voksne etter høyskolestudier som kan kombineres med jobb og familieliv andre steder enn i høyskolebyene, og særlig høyskolene i distriktene har vendt seg til disse gruppene med studietilbud i en kombinasjon av individuell fjernundervisning, gruppevis undervisning i lokaler i distriktet nær der studentene bor, pulset undervisning på campus i korte perioder, ettermiddagsundervisning, og etter hvert også IKT-basert asynkron undervisning (der lærer og student ikke behøver være til stede samtidig på forelesningene) gjennom MOOCs (massive open online courses) og andre løsninger. Løsninger med sterk IKT-støtte har riktignok ikke blitt sterkt framtrædende før de siste årene; det er lett å glemme at internettet først ble alminnelig tilgjengelig for 20 år siden. I politiske diskusjoner på nasjonalt nivå dukker det også innimellom opp diskusjoner om systematisk å kjøpe utenlandsk utdanningskapasitet i stedet for å bygge ut ny kapasitet i Norge, slik det har vært gjort innen medisinerutdanningen og enkelte andre fag gjennom lengre tid. Og som et siste moment kan en ta med at campusstu-

dentenes tilbøyelighet til å ta deltidsjobber og eventuelt trekke ut studietiden også bidrar til at behovene kan være annerledes enn de som er definert ved den klassiske fulltidsstudenten.

Fortsatt er campusstudenten på full eller tilnærmet full tid tallmessig dominerende i sektoren, men behovene er i endring, og de er uansett nå mer mangfoldige enn for bare få år siden. Disse mer varierte behovene merkes også ved Høgskolen i Østfold, men de har satt få spor i utredningene om bygg, ut over at tilgjengelighet på undervisningslokaler på kveldstid er notert og ikke nødvendigvis sammenfaller med øvrige behov. Vi skal imidlertid se på hvordan disse mer differensierte behov ivaretas av Remmen-prosjektet, og vil bemerke at slike behov trolig over tid vil gjøre det nødvendig å betrakte et større mulighetsrom i framtidige spørsmål om byggeprosjekter, både når det gjelder lokalisering, dimensjonering, utforming og, ikke minst, byggenes generalitet og fleksibilitet (se kapittel 5.4.4).

3.6 Remmen ble svaret; men hva var spørsmålet?

Det er tydelig at de ulike mulige konseptene som vi har skissert her, har hatt, og fortsatt har, potensial for å tilfredsstille forskjellige behov. Det har ikke alltid like tydelig framgått av diskusjonen hvilke behov som skulle tilfredstilles, ut over at alternativer for samlokalisering (og dermed bygging og flytting) skulle utredes. Vi kan imidlertid fra utredningene, annen dokumentasjon og intervjuene utlede en del viktige motiver, som implisitt avspeiler behov – ikke så mye for samlokalisering som for hvilke hensyn som skulle ivaretas.

Det går igjen i alle dokumentene at samlokaliseringer kan gi faglige og økonomisk/administrative fordeler. De faglige fordelene er stort sett omtalt i generelle ordelag, men når det kommer til konkrete spørsmål om hvilke avdelinger som bør samlokaliseres, så er fordelene mest knyttet til hvilke avdelinger og fagmiljøer som allerede bidrar til samme utdanning og dermed har praktiske fordeler knyttet til den løpende undervisningen av å være lokalisert på samme sted. Praksisen med at noen er utstasjonert hos en annen avdeling løser noen praktiske problemer, men løsriver de utstasjonerte fra deres faglige og administrative hjemmebase uten alltid å gi like god tilsvarende forankring i vertsavdelingen. De økonomiske fordelene er i første rekke knyttet til felles utnyttelse av ressurser som undervisningslokaler, bibliotek, fellestjenester osv. som ellers kunne ha vært underutnyttet, i alle fall i perioder, og stordriftsfordeler mer generelt. Stordriftsulemper er i liten grad diskutert i dokumentene.

Fordeler ved en tettere fysisk integrasjon av fagmiljøene er det mye vanskeligere å finne når vi kommer til utredning av byggeløsninger. I utredningen fra 1991, se kapittel 2.3.2, bestod integrasjonen i å la de to avdelingene holde til på hver sin side av riksvei 921, med en bro mellom, og å plassere de to viktigste fellesressursene (biblioteket og kantinen) på hver sin side av veien. I byggeprogrammets soneinndelte planstruktur fra 1998, se Figur 3 på side 23, var de tre fagavdelingene plassert ved siden av hverandre med direkte adgang til felles undervisnings- og studentressurser. I den realiserte løsningen ble de tre avdelingenes personalområder plassert i hver sin ving, så langt fra hverandre i bygningskomplekset som det var mulig. Vi synes derfor det er vanskelig å karakterisere behovet for samlokalisering som veldig sterkt forankret.

Det ligger betydelige interesser i ikke å flytte virksomhet, særlig ikke mellom byer. Det gir seg nærmest uten nærmere forklaring at kommunale myndigheter ikke er interessert i å miste arbeidsplasser og at ansatte ikke er interessert i å måtte jobbe i en annen by, alt annet like. Derfor er sam-

ling av HiØ i bare en av Østfold-byene nærmest utelukket. Fredrikstad har et sykehus som gir byen store fordeler av å beholde helseutdanningene (særlig på grunn av praksismuligheter), og Haldens store fortrinn ut over den institusjonelle og historiske forankringen, er at Staten i flere tiår har investert i bygninger på Remmen som de vanskelig ville kunne finne alternativ anvendelse for ved en eventuell samling i Fredrikstad. Restverdien av anlegget på Remmen ville være ganske liten dersom lærerutdanningen skulle flytte til Os allé (eller for en saks skyld til Fredrikstad).

Det er dermed klart at når staten (gjennom Statsbygg eller andre) først eier et formålsbygg, utgjør dette en betydelig binding til fortsatt bruk av bygget framfor å leie eller bygge tilsvarende kapasitet andre steder, så lenge bygget ikke må totalrehabiliteres. Det kan derfor argumenteres med at den stivhengighet¹¹ som offentlige instanser ble ledet inn i gjennom å motta tomten på Remmen i gave i 1964, ble forsterket gjennom byggingen av undervisningsbygg der ti år senere, og handlefriheten i forhold til å kunne velge samlokalisering i Os allé etter 1991 var sterkt begrenset av at staten allerede eide en betydelig og spesialtilpasset bygningsmasse på Remmen som det kunne bli svært vanskelig å avhende til en fornuftig pris. Alle utredningene om Os allé har riktignok framholdt usikkerheten om leiekontrakter som snart løp ut, og at utleier ønsket å bruke lokalene til andre formål. I dag (2015) er bygningene i Os allé (med ett unntak) fortsatt utleieobjekter, slik at risikoen viste seg å være liten, men vi har ikke data om hvor sterkt usikkerheten om leiekontraktene ble opplevd bakover i tid; den er i liten grad tematisert på andre måter enn med henvisning til at leiekontrakter snart går ut. (Den ene bygningen skal etter planene og etter omregulering nå bygges om til leiligheter, noe som formodentlig kan gi eieren en betydelig gevinst, men det har tatt 25 år siden de første utredningene om samlokalisering begynte.) Bindingen av studiene til Halden ble ytterligere styrket da Statsbygg bygde ut flere ganger på Remmen fram til 2006, slik at flytting til Fredrikstad ble stadig vanskeligere.

Kunne det ligge andre behov bak, som ikke er like sterkt framtrædende i dokumentasjonen og retorikken som samlokalisering? Dette er ett av spørsmålene som vi adresserer i neste kapittel, som mer grundig tar for seg prosjektets målstruktur og målformuleringer.

¹¹ Nye store beslutninger kan være avhengig av en sti av resultater (materielle, organisatoriske eller kulturelle) av tidligere beslutninger, som begrenser de reelle alternativer, uavhengig av om premissene for tidligere beslutninger fortsatt er relevante. Se Whist og Christensen (2011) for stivhengighet i beslutninger i et utvalg store offentlige investeringsprosjekter.

4 PROSJEKTETS MÅLSTRUKTUR OG MÅLFORMULERINGER

4.1 Innledning

I dette kapittelet presenterer og diskuterer vi prosjektets målformuleringer og målstruktur, deres opprinnelse og substans og relevans, og vi tilpasser målstruktur og målformulering slik at de gir grunnlag for å etablere evalueringsspørsmål under de seks evalueringskriteriene.

I byggeprosjektets styringsdokument (Statsbygg 2004) annonserte Statsbygg en samarbeidsprosess med departement og høyskole om å videreutvikle effektmålene kvalitativt eller kvantitativt til operasjonelle suksesskriterier. En slik operasjonalisering kunne ha vært et godt utgangspunkt for vår evaluering av måloppnåelse for effektmål, men vi har ikke funnet noen slik samlet omforent operasjonalisering. Historisk sett viser det seg å være vanskelig å få aktører til å enes om slike suksesskriterier, særlig hvis det er mange av dem og det er mange samarbeidende aktører. Aktører vil, som de selv uttrykker det, gjerne se helheten før de bedømmer betydningen av det enkelte kriterium (Finne m. fl. 1993). Vi utvikler derfor selve evalueringsspørsmålene i de seks kapitlene som tar for seg hvert sitt evalueringskriterium.

I kapittel 4.2 går vi gjennom målene for prosjektet slik de er formulert i styrende dokumentasjon. Det viser seg at det er liten forskjell på samfunns mål og effektmål slik de er uttrykt, og det er mangler både når det gjelder konkretiseringsnivå og logisk sammenheng. Derfor bruker vi kapittel 4.3 til 4.5 til å diskutere og omformulere dem slik at de tydeligere utgjør et relevant målhierarki. Det viser seg da at langt det meste ligger latent i de opprinnelige formuleringene, men det er altså ikke tydelig nok for evalueringss formål, og kanskje heller ikke for å styre prosjektet inn mot de tilsiktede effekter og mål på høyere nivå.

4.2 Målene uttrykt i styringsdokumentet

4.2.1 Formuleringer og målstruktur

Byggeprosjektets styringsdokument (Statsbygg 2004) inneholder formuleringer for prosjektets målhierarki:

- Samfunns mål (også kalt hensikt, visjon og samfunnsmessig mål i dokumentet)
- Effektmål
- Resultatmål
- Delmål.

I den tilgjengelige versjonen av styringsdokumentet, datert 5. februar 2004, er målene på de tre øverste nivåene formulert slik (dels ordrett gjengitt, dels sammenfattet):

Samfunns målet er formulert som samlokalisering til større driftsenheter og samordningsgevinst ved samlokalisering av deler av Høgskolen i Østfold på Remmen-anlegget i Halden.

Effektmålene er oppsummert som følger:

Samlokalisering og samordningsgevinster

Samlokalisering og samordningsgevinster gjennom arealeffektive, funksjonelle lokaler for Høgskolen i Østfold på Remmen.

Oppgradering av eksisterende bygninger og utforming av ny bygningsmasse slik at den samlede bygningsmassen oppfyller funksjonelle krav til undervisningsformål med nødvendige støttefunksjoner.

Velstrukturert bygningsmasse med klare kommunikasjonslinjer for best mulig samhandling.

Miljømessige og faglige fordeler ved samhandling på tvers av fagområder.

Fleksibilitet og generalitet

Fleksibilitet og generalitet med hensyn til flerbruk av arealene og framtidig bruk.

Sambruk av arealer – bedre arealutnyttelse.

Miljø

Redusert belastning på miljøet gjennom størst mulig arealeffektivitet.

Mindre nybyggbehov gjennom utnytting av eksisterende bygningsmasse med tilhørende [reduisert] materialforbruk og energibehov til oppvarming med mer.

Økonomi

Redusert ressursforbruk, lavere driftsutgifter. Stordriftsfordeler og kostnadseffektivitet i form av felles administrasjon og bedre utnytting av administrative og faglige ressurser. Mer kostnadseffektiv arealutnyttelse med tilhørende reduserte driftsutgifter.¹²

Resultatmålene er formulert som følger, i prioritert rekkefølge:

1. Prosjektet skal gjennomføres innenfor kostnadsrammen Stortinget har vedtatt.

Per 16. juni 2001 er den godkjente styringsrammen 526,0 MNOK og den godkjente kostnadsrammen 574,0 MNOK.

2. Levere et prosjekt med riktig kvalitet

Kvalitetskravene er de kravene til omfang og funksjon som er nedfelt i detalj i forprosjektet. Overordnet sett skal anlegget dimensjoneres for 2.200 studenter og 215 ansatte fordelt på en rekke undervisningsavdelinger og fellesadministrasjon for Remmen og Høgskolen i Østfold som helhet, foruten Studentskipnaden i Østfold. Bygningsmassen skal utformes slik at den oppfyller funksjonelle krav til undervisningsformål med nødvendige støttefunksjoner. Konkret skal byggeprogrammet fra 1998 oppfylles (Statsbygg 1998); arealrammene er per februar 2004 justert til 11.437 m² nybygg og 15.097 m² ombygging.

3. Levere til avtalt tid

Forutsatt planlagt bevilgningstakt og endelige vedtak i Stortinget, skal nybygget ha byggestart i 2. kvartal 2003 og stå ferdig sommeren 2005, mens oppgraderingen av eksisterende bygningsmasse skal påbegynnes høsten 2005 og stå ferdig i 2. kvartal 2006.

¹² Under dette punktet er det også redegjort for at Statsbygg kjøper ut lokalene til Christian August videregående skole (CA) og at Østfold fylkeskommune dermed får finansiell hjelp til å flytte skolen til en bedre egnet lokalisering, samt at Høgskolen kan avvikle leiekontrakten i Os allé når virksomheten der kan flytte til Remmen.

4. Levere et prosjekt der helse- og miljøhensyn er prioritert

Ivareta HMS-krav i samsvar med gjeldende lover, regler og forskrifter.

4.2.2 Målenes opprinnelse og forankring

Styringsdokumentet legger til grunn departementets oppdragsbrev til Statsbygg av 28. juni 1995 (KUF 1995). Sistnevnte inneholder riktignok ikke noen formulering av *samfunns mål*, men formuleringen i Statsbyggs eget styringsdokument (større driftsenheter og samordningsgevinst) oppgis der å være et uttrykk for de bærende ideene i de politiske føringene som lå til grunn for høyskolereformen av 1994. Vi skal komme tilbake til disse i kapittel 4.3; der vil det vise seg at stordriftsfordeler ikke var de eneste bærende ideene ved reformen som et samlokalisert høyskolesenter kunne ha betydning for.

Effektmålene under de fire overskriftene er dels omformuleringer av samfunns målet og ble dels konkretisert gjennom øvrige krav og behov uttrykt fra departementet som finansør og ansvarlig for de statlig eide høyskolene, fra Høgskolen i Østfold som bruker av anlegget for undervisningsformål og nødvendig relatert aktivitet, og fra Statsbygg som eier og drifter av bygningsmassen. Disse krav og behov framkom gjennom arbeidet med forprosjekt, arkitektkonkurranse og byggeprogram.

Resultatmålene er mer eller mindre standardformuleringer for byggeprosjekter. Grunnlaget for styrings- og kostnadsrammer ble lagt gjennom forprosjektet og kvalitetssikringen (KS2) av dette (HolteProsjekt 2002). Arealbehovet per student (A-areal) er i oppdragsbrevet stipulert til 8 m² i det teoretiske rammeprogrammet. Det er ikke oppgitt noe maksimaltall for kvadratmeterpris for høyskolebygg fra departementets side i dokumentasjonen. Videre har departementet opplyst at de dimensjonerende parametre (antall studenter og ansatte) normalt gis ut fra situasjonen ved oppdrags-tidspunktet (her: planlagt omfang for høstsemesteret 1995) og ikke tar høyde for eventuelle prognoser om vekst.

4.2.3 Foreløpig diskusjon av målene i styrende dokumentasjon

Samfunns målet (samlokalisering og samordningsgevinst) uttrykker helt klart relevante formål med byggeprosjektet. Samtidig er de grunnlagt på en slik måte at de fanger vår nysgjerrighet. Hvordan er nybygg som samlokalisering faktor knyttet opp til øvrige mål med høyskoleutdanningen generelt og høyskolereformen spesielt? Er de potensielle gevinstene ved samlokalisering så viktige at de kan klassifiseres som et samfunns mål? Vi vil foreta et lite dypdykk i relevant litteratur for å tydeliggjøre dette; se kapittel 4.3.

De fire effektmålene for samlokalisering og samordningsgevinster er overlappende og av litt ulik karakter, og de overlapper også til dels noen av resultatmålførmuleringene. Arealeffektive, funksjonelle lokaler og bygningsmasse med klare kommunikasjonslinjer er helt klart egenskaper ved selve bygget og bør således håndteres som kvaliteter under overskriften resultatmål. Dermed gjenstår samlokalisering, samordningsgevinster (underforstått først og fremst økonomiske) og tverrfaglig samhandling som gir faglige og miljømessige fordeler, som de egentlige tilsiktede effektene, og de virker litt underspesifisert med tanke på hva som egentlig ble forventet oppnådd og hvordan resultatene av byggeprosjektet var forventet å bidra. Dette vekker nysgjerrigheten på om samfunns målet, slik det er formulert, er noe annet enn disse effektmålene. Dette vil vi også komme tilbake til.

Fleksibilitet og generalitet er ført opp som effektmål, men kan med fordel anses som resultatmål under kvalitetsoverskriften fordi de i prinsippet er en egenskap ved bygget når det står ferdig og ikke er avhengig av hvordan det brukes i etterkant. Faglige og andre samordningseffekter, og bygningens egnethet til undervisningsformål over tid, vil sannsynligvis være avhengig av en viss fleksibilitet og generalitet i bygningsmassen.

Målene for miljø og driftsøkonomi er klart på effektnivå, ettersom de bare kan realiseres etter at bygget er ferdig, samtidig som de påvirkes av byggets lokalisering og utforming.

Er miljø og økonomi, og eventuelt fleksibilitet/generalitet, forhold som leder til bedre oppnåelse av det spesifikke samfunnsmålet for investeringen, eller har de status som effekter av byggeprosjekter som uansett bør ivaretas? Vi er tilbøyelig til å anta det siste, selv om det i konkrete tilfeller kan være en sammenheng. I vårt tilfelle vil flerbruk (for forskjellige formål) og sambruk (mellom ulike aktører) av arealer kunne bidra til å realisere samordningsgevinster, og flere av økonomimålene er knyttet nettopp til forventede stordriftsfordeler ved samlokalisering.

Resultatmålene omfatter både slike som enkelt lar seg avlese ved avslutningen av investeringsprosjektet (kostnader, leveringstid og HMS-tilstand underveis) og slike som bare delvis lar seg fastslå før investeringsobjektet er tatt i bruk (byggets kvaliteter). Antall kvadratmeter og romfordeling er enkelt å fastslå, men vurderingen av brukskvaliteten og fleksibiliteten avhenger til dels av erfaringer gjort med bygget. Det kan være vanskelig å skjelle mellom disse kvalitetene ved bygget og effekter knyttet til bruken av det.

En mulig løsning på dette dilemmaet er å si at kvalitetskravet bedømmes ved om det ferdige bygget er «i henhold til spesifikasjon», altså om bygget er produsert slik det er planlagt. Styringsdokumentet heller mot denne fortolkningen med formuleringen «riktig kvalitet». Utfordringen ved denne løsningen er å spesifisere kvalitetene tilstrekkelig i forkant. Dette er egentlig ikke primært et evalueringsproblem, men et planleggings- og prosessproblem for utforming og gjennomføring av prosjekter for formålsbygg: at det kan være vanskelig å bygge for bruk. Vi kommer tilbake til dette i kapittel 5.4.5.

4.3 Hvorfor samlokalisering?

4.3.1 Høyskolereformen av 1994

Helt sentralt i prosjektet stod målet om samlokalisering til større driftsenheter og samordningsgevinster, som i styringsdokumentet presenteres som de bærende ideer ved høyskolereformen av 1994 og dermed som grunnleggende for beslutningen om bygging av høyskolesenteret. Vi skal se litt på opprinnelsen til disse ideene.

Høyskolereformen ble iverksatt i 1994 i og med sammenslåingen av 98 regionale høyskoler til 26 statlige høyskoler, innføring av en ny intern organisasjonsstruktur i høyskolene, og en ny styringsstruktur med skille mellom administrativ og faglig ledelse. Målene var noenlunde velkjente, om enn ikke samlet formulert, gjennom NOU 1988:28 («Med viten og vilje») fra Hernes-utvalget og St. meld. nr. 40 (1990-91) («Fra visjon til virke, om høgre utdanning») fra statsråd Hernes. Reformen skulle bidra til å nå en rekke faglige, økonomiske administrative og sosiale/kulturelle mål: blant annet mer rasjonell drift, bedre ressursutnyttelse, bedre forutsetninger for faglig utvikling, og stan-

dardisert personal- og studentforvaltning. Sammenslåing til regionale organisatoriske enheter og eventuelt samlokalisering til større høyskolesenter skulle være virkemidler for å oppnå stordriftsfordeler både økonomisk, administrativt, faglig og sosialt. Enkelt sagt ville sammenslåing i samme region være nærmest obligatorisk, mens samlokalisering ville være sterkt ønskelig hvis mulig, men ikke påkrevd. I et brev til de regionale høyskolestyrene av 1991-09-26 forutsatte departementet at alle høyskolene i samme kommune skulle inngå organisatorisk i samme høyskolesenter; men samlokalisering innenfor kommunen var ikke eksplisitt spesifisert som en betingelse.

NIFUs evaluering av høyskolereformen har gått dypere inn i grunnlagsdokumentene og formulert følgende målsettinger slik de *de facto* ble etablert gjennom en lang rekke dokumenter (Kyvik 1999):

Generelle utdannings- og forskningspolitiske mål for høyskolenes virksomhet, noenlunde tilsvarende samfunns mål i Concept-terminologien:

- A. Økt kvalitet i utdanning og forskning
- B. Større relevans for samfunnet
- C. Internasjonalisering av forskning og utdanning

Åtte delmål (intenderte faglige, økonomiske og administrative gevinster eller effekter) for selve reformen, tilsvarende effektmål i Concepts terminologi:

1. Større og sterkere fagmiljøer
2. Økt kontakt og fagsamarbeid på tvers av tidligere institusjonsgrenser
3. Utvikling av en sterkere felles utdanningskultur (på tvers av profesjonene)
4. Bedre studiekombinasjonsmuligheter for studentene
5. Bedre muligheter for omstilling og utvikling av nye studietilbud
6. Større kostnadseffektivitet
7. Bedre biblioteks- og IT-tjenester
8. Bedre kvalitet på administrative tjenester.

Enn videre har NIFUs evaluering også lagt vekt på at departementet hadde en egeninteresse i strukturrasjonaliseringen og de administrative reformene i å få færre enheter å forholde seg til, og i å overføre en økende mengde administrative oppgaver til høyskolene selv; dette gjaldt både eksisterende oppgaver og nye rapporteringsrutiner som en så for seg i tilknytning til framveksten av en sterkere målstyring. Dersom vi lar delmål 8 omfatte tjenester også overfor departementet, er denne interessen for det meste dekket her.

Evalueringen av reformen har videre tatt for seg ytterligere føringer på virksomheten med hjemmel i Lov om universiteter og høyskoler. Vi har gjennomgått disse med tanke på vårt prosjekt og ser det ikke som spesielt relevant å presentere disse i samme detalj. Derimot vil vi tilføye et moment som er åpenbart, og dermed også lett å overse, som et fjerde generelt utdannings- og forskningspolitisk mål for høyskolenes virksomhet:

- D. Økt utdanningsnivå i befolkningen gjennom økt utdanningskapasitet i høyskolene.

Strengt tatt burde dette formuleres som et samfunns mål (økt utdanningsnivå) og et virkemiddel på nivået under (økt utdanningskapasitet). Og i tråd med de opprinnelige intensjonene bak å bygge opp postgymnasial utdanning over hele landet og ikke bare i universitetsbyene (se særlig kapittel 2.2.2

og 4.3.2), kan vi kanskje til og med formulere det slik, som et delmål (for virksomheten, ikke spesielt for reformen) og et overordnet mål eller samfunns mål:

9. Økt utdanningskapasitet i høyskolene i alle regioner

D. Økt utdanningsnivå i befolkningen i hele landet.

Samlokalisering av flere utdanninger og tilhørende fagmiljø er altså ikke noe mål i seg selv ved reformen. Derimot kan det være et viktig virkemiddel for å nå flere av målene, faktisk kan det ved første ettertanke tenkes å ha betydning for alle reformens åtte delmål, om enn i varierende grad.

Ny samlokalisering forutsetter som regel byggeaktivitet (avhengig av konseptvalget), og en slik utbygging må ivareta mange mål uavhengig av om den bidrar til en samlokalisering eller ei. Dette gjelder i første rekke et arealbehov dimensjonert for utdanningskapasiteten (D), med rominndeling, utrustning og brukskvalitet tilpasset formålene (A, 1-8). Lokalisering kan også være viktig for eksterne samarbeidsmuligheter, særlig i nærmiljøet (B). At bygget har relevante møteplasser for miljø- og kulturdannelse (1, 2, 3) og for utvikling og bruk av nye faglige kombinasjonsmuligheter (B, 3, 4, 5), er på sin side ekstra viktig ved samlokalisering av tidligere adskilte fagmiljø.

Imidlertid kan verken lokalisering, samlokalisering, byggeareal eller byggutforming alene forventes å oppfylle noen av de relevante målene med reformen. Umiddelbart ser en at andre forhold vil kunne være viktigere eller måtte fungere sammen, så som organisering, initiativ, incentiver, kompetanse og motivasjon. De konkrete sammenhengene kan være komplekse. Byggets bidrag kan være avgjørende eller svakt. Det kan til og med være negativt i kostnadmessig forstand dersom investeringskostnadene ved nybygg trekkes inn i delmål 6. Kyvik (1999) påpekte dessuten at forutsetningen om at sammenslåing og samlokalisering fører til større og sterkere fagmiljø, som igjen fører til økt kvalitet i utdanning og forskning, er problematisk, all den stund det er så mange omkringliggende og mellomliggende forhold som spiller inn, og ettersom en organisatorisk og eventuelt fysisk samling av svært ulike fagfelt ikke nødvendigvis har noen betydning for hvert av dem. Tømte og Stensaker (2009) viste i en mindre studie av samlokaliseringseffekter ved fire norske høyskoler at nybyggeffekten (moderne lokaler) sannsynligvis er viktigere for trivsel og attraktivitet enn samlokaliseringseffekten, at administrative og driftsmessige stordriftsfordeler kan oppnås, og at faglige synergieffekter først og fremst er avhengig av viljen i fagmiljøene og støttende prosesser fra ledelsen for å realiseres. Det er etter hvert også godt belegg for å si at mens det for faglig eller tematisk avgrensede forskningsgrupper kan snakkes om kritisk masse eller optimal størrelse, gjelder ikke dette for større fagmiljøer som institutter og institusjoner (Piro og Aksnes 2014). Mange av disse studiene var imidlertid ikke kjent da reformen ble vedtatt; det var mer snakk om overbevisninger og forventninger enn om kunnskapsbaserte beslutninger. Og det er nå en vanlig oppfatning i sektoren (og i politiske kretser) at slike endringsprosesser tar tid.

4.3.2 Ottosen-komiteen og distriktshøyskolene

Vi kan også med fordel gå ytterligere et par tiår tilbake i tid til Ottosen-komiteens arbeid (1965-1970). Det var denne komiteens arbeid som Stortinget la til grunn for sin tilrettelegging for den betydelige veksten i utdanning på universitets- og høyskolenivå. Dette skjedde hovedsakelig på to måter. For det første ble den en forløper til en oppgradering av flere profesjonsutdanninger til høyskolenivå gjennom vektleggingen av at all postgymnasial utdanning skulle inngå i et felles utdanningssystem. Denne oppgraderingen berørte ikke minst sykepleierutdanningen og lærerutdanningen.

Dette utgjorde hovedkomponenten i at antallet høyskoler hadde vokst til nesten 100 i 1994. For det andre ble det etablert kortere studier på universitetsnivå flere steder i landet som kapasitetsavlastning på universitetene etter hvert som etterspørselen etter høyere studier økte i ungdomskullene på 1970- og 80-tallet. Disse studiene ble organisert som distriktshøyskoler fra 1969 (som en prøveordning; som varig ordning fra 1975).

Lokaliseringen utenfor universitetsbyene av mange av høyskolene var helt klart motivert i distriktpolitikken, først og fremst for å tilby utdanningskapasitet over hele landet, med kompetanseoppgradering i bedrifter og offentlig virksomhet gjennom regionale arbeidsmarkeder som tilsiktet effekt. Dette var også i samsvar med den rådende ideen i norsk politikk etter annen verdenskrig om å tilby de samme offentlige tjenester til befolkningen uansett bosted. En ytterligere distriktpolitisk konsekvens av dette var selvsagt at selve stedet der høyskolene ble lokalisert, fikk tilførsel av statlige midler, høykvalifisert arbeidskraft og attraksjonsverdi for ungdom fra hele omlandet. Dette førte igjen til de velkjente lokaliseringsdebatter i norsk politikk, med høyskoler spredt over stadig flere byer, og det spissformulerte utsagnet om at det snart var en høyskole på hvert nes.

Ottosen-komiteen hadde vært klar på fordelene med samlokalisering av høyere studier av ulike slag på samme campus (eller regionalt studiesenter, som det het den gang). Ett studiesenter på en tomt på minst 1.000 mål i hver av 12 utdanningsregioner var den grunnleggende modellen (Ottosen-komiteen 1966). De viktigste effektene av samlokalisering skulle være av faglig og kulturell art. Det var ikke nødvendigvis snakk om sammenslåing eller organisatoriske overbygninger¹³. Når studenter i flere utdanninger møttes på de samme arealene, skulle dette føre til en styrking av kulturen for høyere utdanning mer generelt, og fagpersoner ved de respektive høyskolene som var samlet på et sted, skulle få et bredere faglig miljø og ikke bli ensidig fanget opp i sin spesialisering. For Ottosen var altså samlokalisering først og fremst et kulturbyggingstiltak, formodentlig med forventet styrking av viljen til å oppgradere de enkelte profesjonsstudier til høyere faglig kvalitet som en smitteeffekt mellom institusjonene.

4.3.3 Målformuleringer i Stortingets beslutningsprosesser

I sammenheng med høyskolereformen kom det en lang rekke byggeprosjekter på bordet for samlokalisering av høyskoleavdelinger i samme by. Vi har sett spesielt på Stortingets behandling av Remmen-anlegget og finner så å si ingen diskusjoner om formålet med samlokaliseringen. Det er nærliggende å si at både de faglig/kulturelle og de økonomisk/administrative argumentene for samlokalisering var akseptert for lenge siden, uten at det er tydelig hvorvidt det på politisk hold var noen prioritering mellom Ottosen-argumentet om faglig og kulturell nytteverdi av samlokalisering og Hernes-argumentet om økonomisk og administrativ rasjonalitet i sammenslåing og eventuell samlokalisering. Det kan vel forsiktig sies at de ansatte i høyskolesektoren målbar ganske kraftig reservasjon i troen på økonomiargumentet for sammenslåingen, særlig med tanke på ressurstilgangen til undervisningsoppgaver, og også en viss reservasjon i troen på omfanget av positive tverrfaglige effekter av både sammenslåing og samlokalisering. Disse argumentene var selvsagt kjent i Stortinget.

¹³ Komiteen la stor vekt på at postgymnasial utdanning skulle inngå i et helhetlig system slik at studenter kunne gå mellom institusjoner, og mange så for seg at de nye distriktshøgskolene skulle ta opp i seg også øvrige institusjoner med spesialiserte profesjonsutdanninger, men det ble størst oppslutning om å se på distriktshøgskolene som en ny type utdanningsinstitusjon i tillegg til de øvrige. De regionale høgskolestyrene som ble etablert med en viss koordinerende funksjon, var et organisatorisk kompromiss.

Derimot var det en lang rekke diskusjoner i Stortinget om prioriteringer mellom alle byggeprosjektene for samlokalisering av høyskoleavdelinger. For Haldens vedkommende dreide det seg i første rekke om å unngå å komme i en kontinuitetsskvis fordi leiekontrakter for en av avdelingene (i Os allé) var i ferd med å gå ut. Dette argumentet hadde gått igjen også i andre fora helt siden 1991 eller tidligere. Riktignok har det vist seg mulig å forlenge leiekontraktene for kortere perioder, men vi vet ikke hvilke konsekvenser denne usikkerheten har hatt. Heller ikke i diskusjonene om hvorfor hele byggeboomen måtte utsettes (i perioden 1994 til 2003), dreide diskusjonen i Stortinget seg om målene med verken reformen eller de enkelte byggeprosjektene, bare om hvor mye det hastet å få gjennomført de enkelte prosjektene.

Samtidig var det også slik at byggeprosjekter for høyskolene som ikke var knyttet til enten ny samlokalisering eller en betydelig utvidelse av studenttallet, ikke nådde opp i bevilgningskøen som forutsatte friske midler fra Stortinget. Planlagt samlokalisering ble altså i praksis mange av høyskolenes eneste vei til å skaffe seg nybygde og oppgraderte lokaler med ny statlig finansiering. Satt på spissen kunne en altså se for seg at både avdeling for lærerutdanning og avdeling for samfunnsfag og fremmedspråk ved HiØ hadde måttet fortsette lenge i sine til dels nedslitte, og i alle fall trangbodde, lokaler om de ikke hadde flyttet sammen. Dette i seg selv var grunn nok til å argumentere for samlokalisering.

4.4 Ytterligere interesser og deres plass i prosjektet

Selv om Stortinget bestemmer målene for bruken av bevilgningene, og departementene er ansvarlige som prosjekteiere, er det allikevel en del av demokratiet at mange aktører legitimt kan bidra til utforming og gjennomføring av det enkelte prosjekt. Det er rimeligvis mange andre grupper ut over Stortinget som har interesser i høyskolesenteret: De departementer som til enhver tid har ansvar for henholdsvis høyere utdanning og statens eiendomsforvaltning, Statsbygg, høyskolen som organisasjon, høyskolens ansatte og studenter, fylkeskommune, kommune og andre – foruten indirekte også de tilsvarende grupper andre steder i landet som konkurrerer om de samme utbyggingsmidlene, studentene, lærerkreftene og så videre. Som tidligere sagt er ikke alle interesser nødvendigvis like godt ivaretatt i de offisielle målformuleringene for Remmen-prosjektet. Det ville da også som regel være vanskelig å oppnå. Vi har allerede vært gjennom de politiske interessene på nasjonalt nivå, som hadde gitt sin tilslutning til en noe uklar kombinasjon av organisatorisk sammenslåing og fysisk samlokalisering av ulike typer høyskolestudier som virkemidler for styrking av faglig og administrativ kvalitet (og relevans), kostnadseffektivitet og omfang av høyere utdanning, og som virkemidler for en regionalpolitisk fordeling av så vel høyskolene selv som studietilbudet og derpå følgende ny kompetansetilførsel til bedrifter og offentlig virksomhet gjennom regionale arbeidsmarkeder. Vi har også så vidt vært inne på at særlig lærekrefter (og forskere) ved høyskolene hadde uttrykt skepsis til både økonomiargumentene ved sammenslåing og forventningene til styrking av faglig kvalitet gjennom for stor vekt på tverrfaglig samarbeid. Få er direkte motstandere av tverrfaglighet der det kan drives fram fornuftig, men mange betviler viktigheten av å tillegge slik aktivitet stor vekt samlet sett. Tverrfaglighet anses som potensielt positivt, men ikke som noe stort behov, og sjelden som positivt for individuelle karrierer. I det enkelte samlokaliseringsprosjekt vil det også rimeligvis kunne være både sammenfallende og motstridende interesser mellom de forskjellige avdelinger eller grupperinger som skal omorganiseres, flyttes, samlokaliseres og så videre. Også lokalpolitisk kan det knyttes store interesser til slike lokaliseringsprosesser, og særlig til muligheten for tilførsel av statlige midler til å bygge nye eller styrke eksisterende miljøer.

Vi vil spesielt trekke fram tre forhold knyttet til interesser og mål som kan få betydning for vår evaluering. Dette gjelder for det første Høgskolen i Østfolds egne offisielle standpunkt som organisasjon, uttrykt først og fremst gjennom styrevedtak, i tidlig fase gjort av det Regionale høyskolestyret for Østfold (en løs overbygning over de fem høyskolene i fylket) og de enkelte høyskolene, deretter av styret for den samlede høyskolen etter sammenslåingen i 1994. Slike styrevedtak avspeiler naturligvis både interessefellesskap og interessen motsetninger internt i organisasjonen og de eksterne interesser som måtte være representert i styret. For det andre gjelder det de ansatte ved høyskolen, særlig dens avdelinger i Halden, som er mest direkte berørt av prosessen. For det tredje gjelder det lokalpolitiske interesser i Halden (og til dels Østfold for øvrig), som har interesser i lokaliseringen i seg selv og som grunnlag for ringvirkninger i kommunen eller regionen. I kapittel 2 har vi skissert hvordan disse interessene har kommet til uttrykk over tid; her vil vi først og fremst avklare hvordan disse interessene vil avspeiles i evalueringen.

Både departementet, høyskolen, dens ansatte og Halden kommune hadde interesser i lokaliseringvalget, som ganske tidlig stod mellom Os allé i sentrum av Halden og Remmen i utkanten av tettbebyggelsen, ca. 2,5 km fra sentrum. Valget ble tidlig (1991) låst til Remmen, tilsynelatende med tilslutning fra alle grupper; men selv i dag går ennå diskusjonen om hvorvidt det hadde vært bedre å samlokalisere i sentrum. Dette gjør at lokaliseringsspørsmålet i vår evaluering får en viktig posisjon både når det gjelder forhistorien og når det gjelder utilsiktede virkninger av prosjektet, til dels også andre evalueringskriterier.

Høyskolestyret gjorde også den 10. oktober 1994 et viktig og enstemmig vedtak om at «et overordnet mål for framtidig lokalisering er å oppnå maksimalt høyt faglig nivå med en kvalitativt god og rasjonell undervisning. Fysisk samling av avdelinger kan være en måte å gjøre dette på» (Skåren m. fl. 1995).

Fordelingen av byrder og goder internt i organisasjonen knyttet til samlokaliseringen har også framstått som viktige forhold i både dokumenter og intervjuer. Dette gjør at vi har et ekstra fokus på disse, først og fremst i forhold til betydningen for de tilsiktede effekter av prosjektet.

4.5 Reviderte målformuleringer og målstruktur

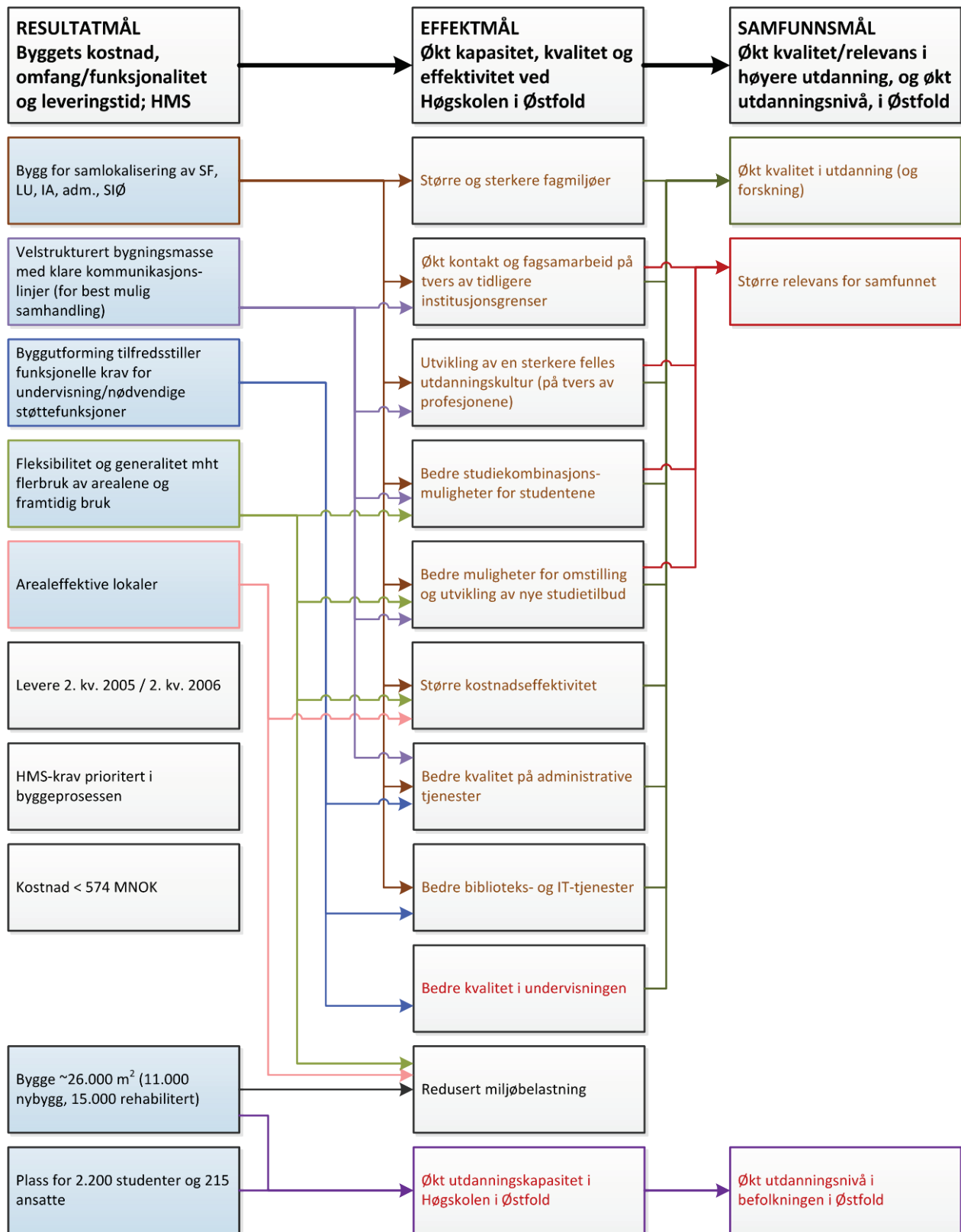
Stortinget har i perioden etter høyskolereformen gitt samlokaliseringssprosjekter prioritet når det gjelder bygningsmessig fornyelse og kapasitetsøkning i høyskolesektoren. Dermed har de implisitt lagt til grunn Hernes' økonomisk-administrative og faglig-kvalitetsmessige sammenslåingsargumenter og Ottosens faglig-kulturelle samlokaliseringssargumenter som viktige for byggeprosjektene. Det er da rimelig å formulere samfunns målet for Remmen-utbyggingen slik at det primært henviser til den allmenne kapasitet, kvalitet og relevans i høyskolesektoren, se punktene A, B og D i kapittel 4.3.1. (Punkt C om internasjonalisering berøres i liten grad av lokalisering og samlokalisering.) Høyskolereformen endrer jo ikke på dette, bare på hvilke organisatoriske og lokaliseringssmessige betingelser som antas å være viktige. Et høyskolesenter skal først og fremst muliggjøre høyskole-drift med høy faglig, administrativ og økonomisk kvalitet, slik at byggeprosjektene effekter for kapasitet, kvalitet og relevans i utdanningen må ivaretas uansett. Men ettersom de prosjekter som resulterte i samlokaliseringseffekter ble prioritert, må en anta at Stortinget ville ha lagt vekt på effekt mål i samsvar med det som evalueringen av reformen har kalt delmål 1 til 8 (se kapittel 4.3.1) dersom det hadde vært mer eksplisitt i sine kriterier for prosjektet.

Balansen mellom samlokaliseringseffekter og effekten av nye lokaler i seg selv er ikke diskutert, verken i Stortinget eller i styringsdokumentene. Det samme gjelder hvorvidt noen samlokaliseringsmål er viktigere enn andre. Og hvilke samlokaliseringseffekter? Som sagt kan samlokalisering tenkes å gi positive bidrag til alle reformens åtte delmål. Styringsdokumentet er mest konkret når det gjelder økonomiske og administrative samordningseffekter (delmål 6, 7 og 8), og heller vagt når det gjelder faglig kvalitet og utdanningskultur/studiemiljø (delmål 1 til 5). Samlokalisering må også analytisk sett skilles fra sammenslåing, selv om det selvsagt kan være både sammenfall og interaksjonseffekter. Stortingsmeldingen (St.meld. nr. 40 (1990-91)) legger større vekt på sammenslåing enn på samlokalisering for å oppnå de fleste delmålene. Det som står igjen som den viktigste tiltenkte effekten av samlokalisering alene, er Ottosens kulturmål (delmål 3), som ikke kunne nås med bare sammenslåing. Dermed må en anta at kulturelementet må være viktig i samlokaliseringssjekter, ettersom samlokalisering er det eneste tydeliggjorte virkemiddel for en styrket utdanningskultur. Men hvis man først bygger store høyskolesentre for å styrke utdanningskulturen, bør de jo også brukes til å forsterke effektene av sammenslåingen i forhold til alle de åtte delmålene ved reformen.

På bakgrunn av disse overlegninger vil vi nå skissere målhierarkiet og prosjektlogikken for prosjektet slik vi leser det ut av de ovennevnte dokumenter. Målformuleringene på de tre nivåene kan tematisk sammenfattes som følger:

- Samfunns mål: Kvalitet, relevans og omfang i høyere utdanning
- Effektmål: Kapasitet, kvalitet og effektivitet i høyere utdanning
- Resultatmål: Kostnad, kvalitet (omfang/funksjonalitet), leveringstid, HMS

I Figur 5 har vi tegnet inn disse sammenfatningene øverst og nedover spesifisert både de mer detaljerte målformuleringer og de antatte sammenhengene mellom dem. Svarte tekster er hentet fra styringsdokumentet, brune tekster fra høyskolereformen og røde tekster fra våre tilleggsfortolkninger. Tekster på blå bakgrunn er kvaliteter ved bygget (høyskolesenteret). Påvirkningspilene er fargelagt likt med streken rundt enten den boksen de kommer fra eller den boksen de peker mot – for å lette lesingen. Rekkefølgen ovenfra og ned avspeiler behovet for en ryddig layout og har inngenting å gjøre med prioriteringen mellom målene.



Figur 5: Revidert målstruktur for høyskolesenter på Remmen

En del av formuleringene fra styringsdokumentet er ikke synlige i figuren. Det er slike som spesifiserer nærmere på hvilken måte ulike aspekter ved samlokalisering bidrar til større kostnadseffektivitet og redusert miljøbelastning: Gjenbruk av eksisterende bygningsmasse, sambruk av arealer og andre former for bedre arealutnyttelse gir redusert materialforbruk, lavere energikostnader, og lavere driftskostnader.

Samlokalisering kan gi bedre utnyttelse av både faglige og administrative ressurser, for eksempel i form av redusert ledig kapasitet eller mindre behov for reise mellom læresteder. At disse forholdene er så framtrødende i styringsdokumentet, henger sammen med den sterke orienteringen mot stor-driftsfordeler (kostnadseffektivitet) som der er presentert som «de bærende ideene i de politiske føringene som lå til grunn for høyskolereformen av 1994». De bærer tydelig preg av å være gitt av departementet som økonomisk ansvarlig for sektoren og Statsbygg som spesialist på bygninger. Disse forholdene er ikke blitt mindre viktige i seg selv fordi om vi har utvidet målhierarkiet til også å omfatte de øvrige bærende ideene ved reformen.

Vi har ikke sagt noe om hvor sterke bidrag prosjektet er forventet å ha til hvert av delmålene ved høyskolereformen. I figuren har vi bare dratt piler der vi etter å ha lest underlagsdokumentene kunne forvente et synlig og direkte bidrag, enten stort eller lite. Vi har heller ikke synliggjort hvor avhengig disse effektene kan forventes å være av bidrag fra sammenslåingen og fra organisatoriske og andre tiltak etter oppføringen av bygget. Dette vil vi problematisere underveis. I utformingen av evalueringsspørsmålene legger vi til grunn en rimelig oppfatning og avgrensning. Vi sjekker altså ikke ut samtlige delmål og samfunns mål for reformen like grundig opp mot byggeprosjektet.

Det viktigste funnet i dette kapittelet er imidlertid ikke at prosjektets målstruktur er noe utydelig uttrykt og med for liten vekt på faglige og kulturelle effekter, men at det var minst like viktig å få til en kapasitetsøkning (en større samlet bygningsmasse) som det var å få til en samlokalisering og de effekter som måtte følge av det. Som sagt var det imidlertid ikke noen tydelig prioritering mellom alle de uttrykte og latente målene. Dette er ikke uvanlig, men det betyr at evalueringen etter de seks kriteriene får en mer drøftende karakter.

5 PRODUKTIVITET I BYGGEPROSJEKTET

5.1 Om produktivitetskriteriet

Produktivitet i gjennomføringen av investeringsprosjekter er helt klart viktig, uansett hvilke øvrige mål som gjelder. Forutsetningen er selvsagt at ikke produktivitetshensyn fører til at det velges løsninger som bidrar dårlig til mål på høyere nivå. Det virker mot sin hensikt å løpe fortere hvis man løper i feil retning.

Volden og Samset sier følgende om produktivitetskriteriet:

«Dette handler om gjennomføringen av selve investeringsprosjektet, og spørsmålet om hvor effektivt prosjektorganisasjonen har omsatt ressurser til leveranser. En må spørre om resultatmålene for henholdsvis kostnad, tid og kvalitet ble nådd som avtalt. Det bør i prinsippet være det en lettest kan svare på, da det normalt vil utarbeides sluttrapport som viser prosjektrengskap, tidslinjer og innhold i leveransene. I tillegg må en vurdere om arbeidet kunne vært gjort billigere, raskere eller med bedre kvalitet. Det siste vil kreve en referansesjekk mot andre liknende prosjekter, samt en gjennomgang av hvilke usikkerhetsfaktorer som har slått til og hvordan disse er håndtert.» (Volden og Samset 2013 s. 31)

Produktivitetsstudier i bygg- og anleggssektoren er godt utviklet med mange presise og omfattende delmodeller. I forhold til en enkel etterevaluering slår imidlertid kompleksiteten i selve byggeprosessen inn, akkurat som i produktivitetsstudiene selv. Dermed blir det snakk om en relativt enkel utsjekk av de forhold som Volden og Samset beskriver, særlig når formålet med etterevalueringen først og fremst skal ligge på strategisk og ikke taktisk/operasjonelt nivå.

5.2 Sentrale evalueringsspørsmål i denne evalueringen

Styringsdokumentets resultatmålformuleringer, slik vi har diskutert dem i kapittel 4.2, gjelder (i prioritert rekkefølge) kostnader, kvalitet, leveringstid, og HMS i prosjektperioden. Redusert miljøbelastning har vi sortert som effektmål. Dessuten vil vi gjøre en referansesjekk mot andre liknende prosjekter og vurdere usikkerhetsfaktorenes betydning for kostnadene.

Når det gjelder måloppnåelsen i forhold til de avtalte resultatmål, er det fort gjort å sjekke ut disse (med unntak av kvalitetsmålet, som er betydelig mer sammensatt). Vi skal imidlertid i denne rapporten også ha et tidsperspektiv på hva som leder fram til resultatene, så derfor tar vi også med under hver overskrift hvordan disse elementene har utviklet seg fram til de er blitt fastsatt som formelle resultatmål for prosjektet (eller omformulert i vår behandling), og så diskuterer vi disse tidsseriedataene opp mot hverandre for å få en bedre forståelse for dynamikken. Erfaringsmessig er det gjerne utviklingen i kostnader som tiltrekker seg mest oppmerksomhet.

5.3 Kostnader

Det høyest prioriterte resultatmålet var at prosjektet skulle leveres innenfor kostnadsrammen Stortinget hadde vedtatt. Her er det interessant å se på hvordan utviklingen av kostnadsestimatene, styringsrammen og kostnadsrammen for prosjektet har vært.

I det første lokaliseringsnotatet fra 1991 er kostnaden anslått til 164 MNOK, basert på en kvadratmeterpris på 10.000 NOK for nybygg og en mindre sum for oppgradering av eksisterende lokaler.

Hovedpoenget med dette anslaget synes imidlertid å ha vært en sammenlikning med alternativet (samling i Os allé), som ble anslått til 173 MNOK, altså marginalt dyrere.

I departementets oppdragsbrev til Statsbygg i 1995 er det som sagt ingen kostnadsanslag. Utviklingen i kostnadsrammen er oppgitt i KS2-rapporten (HolteProsjekt 2002) til å ha gått fra 270 MNOK den 28.04.98 til 530,8 MNOK den 16.08.01 (i løpende priser, avrundet), se Tabell 8.

Tabell 8: Utvikling i kostnadsramme 1991-2001

Tidspunkt	Kostnadsramme [MNOK]	Merknad
01.12.1991	164	anslag i RHØs utredning 1991, se forrige avsnitt
28.04.1998	270	prisnivå per mars 98
04.05.1999	370	prisnivå per 15.03.99
27.09.2000	381	± 10% (kostnadsestimat)
08.03.2001	459	kostnadsestimat
16.08.2001	531	kostnadsramme eks. 4 MNOK til kunstnerisk utsmykning

KS2-rapporten har hentet tallene for kostnadsrammen i referatene fra kontaktgruppemøtene. Det er representanter fra departementet, HiØ, Statsbygg og Statsbygg Øst som har deltatt i disse kontaktgruppemøtene. Kostnadsrammen gikk fra 270 MNOK til omtrent det dobbelte på mindre enn tre og et halvt år. KS2-rapporten anbefalte en enda høyere kostnadsramme, men etter den ser det ut til at utviklingen kan forklares med utviklingen i prisnivå:

Tabell 9: Utvikling i kostnadsramme og styringsramme 2001-2006

Tidspunkt/ milepæl	Kostnadsramme [MNOK]	Styringsramme [MNOK]	Prisnivå/ merknad
Anbefalt ved KS2	574,0	526,0	mai 2001
Vedtatt i Stortinget	574,0	526,0	mai 2001
St.prp.nr 1 03-04	630,9	577,2	01.07.2004
St.prp.nr 1 04-05	647,8	592,5	01.07.2005
St.prp.nr 1 05-06	663,3	605,4	01.07.2006/oppjustert.mva
St.prp.nr 1 06-07	619,5 ¹⁴	605,5	01.07.2007

Prosjektet hadde ifølge Statsbyggs årsmelding for 2006 (Statsbygg 2007) en sluttkostnad på 560 MNOK, mens styringsrammen var på 606 MNOK og kostnadsrammen på 665 MNOK. Sluttkostnaden var altså mer enn 100 MNOK under kostnadsrammen. Resultatmålet om at prosjektet skulle leveres innenfor kostnadsrammen Stortinget hadde vedtatt, ble mer enn oppfylt. Leveransen lå til og med godt under styringsrammen.

Inntrykket etter intervjuene er at det ikke ble kuttet i omfang eller teknisk kvalitet for å redusere kostnadene; se allikevel også kapittel 5.4.2 og 5.4.3. Dog er det verdt å nevne at parallelt med at Statsbygg bygde nytt høyskolesenter, gjennomførte Høgskolen i Østfold et eget inventarprosjekt, der de engasjerte arkitekten for byggeprosjektet til å stå for utforming og valg av løst inventar. Dette viste seg å være et kostnadsdrivende valg. Valget virket imidlertid naturlig all den stund arkitek-

¹⁴ I statsbudsjettet dette året omfattet ikke kostnadsrammen en usikkerhetsramme på 45 MNOK avsatt på departementsnivå. Sammenliknbart tall for kostnadsrammen skal derfor være 664,5 MNOK.

ten også prosjekterte relatert, fastmontert bygginventar (eksempelvis auditorieseter). En del av inventaret (eksempelvis auditorieseter) ble spesialtegnet for prosjektet; det hadde ikke vært prøvd ut verken i produksjon eller i bruk. 700 auditorieplasser måtte senere bygges om, i Statsbyggs regi. I intervjuene ble det antydnet at Statsbygg sitt budsjett ikke var tilstrekkelig til å finansiere all innredning og nødvendig brukerutstyr for å kunne ta bygget i bruk. Grenseoppgangen mellom byggutstyr og brukerutstyr kan noen ganger være vanskelig; så også her. Heller ikke alle nødvendige forarbeider som fjerning eller flytting av eksisterende fastmontert inventar var tatt med i rehabiliteringsdelen av byggeprosjektet; også disse ble dekket av inventarprosjektet. Dette fikk en samlet kostnad på 96 MNOK og ble finansiert med ekstrabevilgninger fra Stortinget over tre år, med leveranser av møbler i henholdsvis mai 2005 og mai 2006. Ekstrabevilgningen var forankret i at staten ifølge Lov om universiteter og høyskoler har ansvar for at høyskolene ikke bare har adekvate lokaler, men også tilstrekkelig nødvendig utstyr, og det har ifølge departementet vært praksis at bevilgning til nybygg også utløser utstyrsbevilgning. Selv om disse midlene hadde vært regnet inn i prosjektet, ville det fortsatt ha nådd kostnads målet.

Vi har funnet fire hovedkilder til økningen i kostnadsanslagene over tid.

Den første handler om at samlokaliseringen i 1991 var dimensjonert for 1.800 studenter fra to avdelinger, mens oppdragsbrevet i 1995 fastsatte omfanget til 2.200 studenter fra tre avdelinger (eller 22 prosent økning). Imidlertid ble idrettsanleggene tatt ut av programmet i 1988, slik at arealbehovet bare økte med 5 prosent.

Den andre økningen skyldes at rehabiliteringsbehovet for eksisterende lokaler økte over tid, slik at forskjellen mellom kvadratmeterpris for henholdsvis nybygg og rehabilitering ble mindre. Dette henger sammen med at det tok femten år fra det første anslaget i 1991 til bygget stod ferdig i 2006. Femten år er halvparten av den tiden en normalt regner fra nybygg til behovet for full renovering. I 1991 var kvadratmeterprisen for oppgradering implisitt anslått til 11 prosent av nybygg, i 2006 eksplisitt fastslo Statsbygg den empirisk til 49 prosent. Her har nok allikevel den første utredningen underestimert kostnadene ved oppgradering, selv på det daværende tidspunkt. I motsatt retning trakk det at nybyggandelen ble redusert fra 62 til 46 prosent i de tilsvarende regnestykkene fordi arealene fra Christian August ble frigjort. Regnestykket for veksten i rehabiliteringsbrøken blir slik: $(0,46 + 0,54 \times 0,49) / (0,62 + 0,38 \times 0,11) = 1,09$

Den tredje økningen kom av kostnadsveksten i byggeprosjekter. Etter SBED-indeksen¹⁵ skulle økningen være på 63 prosent i denne perioden.

Når vi på denne måten bruker kvadratmeter bruttoareal som kostnadsbærer, finner vi altså

første_estimat x økt_areal x endret_rehabiliteringsbrøk x prisstigning x uforklart = faktisk_kostnad

eller

¹⁵ SBED-indeksen har Statsbygg tatt med seg fra sin tidligere organisasjonsform som Statens bygge- og eiendomsdirektorat. Den utarbeides av Statsbygg på grunnlag av SSBs indeks for byggekostnader ved nybygging av boligblokker og tilpasses typiske Statsbygg-prosjekter ved å forandre vekten av innsatsfaktorer. Statsbygg endrer denne vekten med ujevne mellomrom på grunnlag av gjennomgang av byggeprosjektene. For utvalgte byggeprosjekter, eksempelvis Operaen i Bjørvika, kan det utarbeides egne indekser.

$164 \text{ MNOK} \times 1,05 \times 1,09 \times 1,63 \times 1,83 = 560 \text{ MNOK}$

Den fjerde og største endringen i kostnadene er altså i kvadratmeterprisen på nybygget ut over SBED-indeksen. Statsbyggs ferdigmelding rapporterte en kvadratmeterpris på nybyggdelen på 27.600 kroner, mot 1991-anslaget på 10.000 kroner. Dette forholdstallet blir $27.600/(10.000 \times 1,63) = 1,83$, altså 83 prosent høyere enn det økningen i byggekostnadsindeksen skulle tilsi. Det er mulig at det første anslaget var alt for optimistisk. Arbeidsgruppen i 1991 hadde rådgivingsbistand fra to arkitektfirma, men opphavet til kvadratmeterprisen er ikke oppgitt. Denne prisen er imidlertid oppgitt i forbindelse med utbygging av nye lokaler i Os allé og deretter også brukt for Remmen-alternativet.

Nå kan det anføres at anslaget fra 1991 var et raskt overslag der Statsbygg ikke var involvert. Statsbyggs tidligst kjente anslag fra 1998 var på 270 MNOK. På dette tidspunkt burde de fleste hovedparametere være noenlunde kjent, slik at vi kan sammenlikne økningen fra dette anslaget til prosjektregnskapet ($560/270 = 2,07$, altså 107 prosent) noenlunde direkte med endringen i byggeprisindeksen fra dette anslaget til ferdigstillelse av prosjektet (36 prosent). Den uforklarte økningen i kvadratmeterpris for nybyggdelen fra 1998 til 2006 blir dermed $2,07/1,36 = 1,52$, altså 52 prosent. Selv dette er en anelig økning. Vi har imidlertid ikke tilstrekkelig datagrunnlag for å gå dypere inn i å forklare utviklingen i kostnadsbildet. Intervjuene antyder allikevel at det i detaljeringsfasen ble spesifisert stadig økende behov fra høyskolen – ikke i form av større byggeareal, men i form av stadig flere dyrere romløsninger for å tilfredsstille konkrete undervisningsbehov, og kostnaden ved disse spesialrommene var ikke tydeliggjort tidligere. Vi ser av foreliggende dokumentasjon at spesifiseringsgraden for rom øker over tid, men det er ikke rammer i vårt evalueringsprosjekt for å kartlegge hvor stor andel av den «uforklarte» økningen i kostnadsoverslagene som kan tilskrives dette.

Hvis vi forutsetter at kvalitetssikringen har sikret at styringsrammen og kostnadsrammen for prosjektet er så gode som det ville være mulig å få dem på det daværende tidspunkt, så er faktisk kostnad sammenliknet med planlagt kostnad et godt uttrykk for effektiviteten, gitt at det ikke har vært kvalitetsendringer underveis. Her dukket det opp den uvanlige situasjon at KS2-rapporten anbefalte betydelig høyere styrings- og kostnadsrammer enn Statsbygg selv. Dette resulterte i at departementets avsetning ble ca. 45 MNOK høyere enn byggherrens. Statsbygg har ved en tidligere anledning uttalt at KS2-rapportens usikkerhetsanalyse var for overfladisk, og å be departementet om større bevilgninger enn Statsbygg har innstilt på, kan gi et feilaktig signal om bruk av offentlige midler.

De største negative usikkerhetsbidragene til kostnadene har Concept tidligere knyttet til prosjekteringsunderlaget, noe som begge usikkerhetsanalysene hadde trukket fram (se kapittel 2.3.6). Statsbygg har ved en tidligere anledning grovt anslått at dårlig kvalitet i prosjekteringsunderlaget i seg selv medførte en ekstrakostnad på 25 MNOK og at det påløp ytterligere følgekostnader på 20 MNOK knyttet til dårlig tverrfaglig kontroll og dårlig framdriftsstyring. Verken arkitektfirmaet (prosjekteringsledelse) eller hovedentreprenøren (byggeledelse) hadde ifølge Statsbygg tilstrekkelig erfaring i forhold til en så vidt kompleks oppgave. Statsbygg løste mye av dette ved å reforhandle kontraktene som tok utgangspunkt i underspesifiserte anbudsdokumenter for å unngå kostbare tilleggsleveranser, og ved å sette inn mer operativ prosjektledelseskapasitet underveis i prosjektet.

En mer direkte indikator på kostnadseffektiviteten kan være kvadratmeterprisen sammenliknet med andre tilsvarende bygg. For høyskolesenteret på Remmen ble samlet investeringskostnad 560 MNOK (2006), noe som gir en kvadratmeterpris på nær 20.000 kroner (nybyggandel 46 %, rehabilitering 54 %). Omregnet til 2009-kroner gir dette en kvadratmeterpris på ca. 23.000 kroner.

Statsbygg utførte i 2011 en sammenlikning av byggekostnadene for 19 høyskoler som i hovedsak var nybygg. De har opplyst at pris per kvadratmeter bygg (bruttoareal) for disse lå på mellom 19.000 og 37.000 kroner, med et gjennomsnitt på 31.400 kroner per kvadratmeter (2009-priser). Med forbehold om at nybyggandelen i de fleste tilfeller var høyere enn på Remmen, kan det synes som at kostnadseffektiviteten i Remmen-prosjektet har vært akseptabel. Veksten i kostnadsanslaget over tid skyldes i så fall ikke så mye en voksende ønskeliste, som et alt for optimistisk prisanslag tidlig i prosessen.

Det er viktig å påpeke at kvadratmetertallene ser bort fra omfanget av tilpasninger, endringer og oppgraderinger de første årene etter ferdigstilling, som har vært relativt høy i tilfellet Remmen. Kostnadsomfanget på forvaltning, drift og vedlikehold av bygningsmassen over levetiden kan selvsagt også variere mellom prosjektene. For virkelig å gjøre en god vurdering av kostnadseffektiviteten burde vi derfor heller ha sett på livsløpskostnader, men dette ligger utenfor evalueringsprosjektets ramme.

5.4 Kvalitet

5.4.1 Innledning

Vi har ovenfor (i kapittel 4.2.1) gjengitt styringsdokumentets resultatmål om riktig kvalitet uttrykt som at bygningsmassen skal utformes slik at den oppfyller funksjonelle krav til undervisningsformål med nødvendige støttefunksjoner. Dernest uttrykker styringsdokumentet at konkrete krav til kvalitet først og fremst er knyttet til byggeprogrammet (romfunksjon) og arealrammene (omfanget) for prosjektet. Ut over dette har vi gjort om det opprinnelige effektmålet om generalitet og fleksibilitet i bygningsmassen til et resultatmål i vår evaluering, og også karakterisert målene om en velstrukturert bygningsmasse med klare kommunikasjonslinjer, arealeffektive lokaler, og selve samlokaliseringaspektet, som kvalitetsrelaterte resultatmål (jfr kapittel 4.2.3 og 4.5 og særlig Figur 5 på side 43, der kvalitetsmålene er markert i bokser med blå bakgrunn). Nedenfor grupperer vi samlokalisering, omfang og arealeffektivitet sammen i kapittel 5.4.2, kvalitetene ved bygget som basis for undervisning og faglig utvikling i kapittel 5.4.3, og byggets mer allmenne fleksibilitets- og generalitetsegenskaper i kapittel 5.4.4. Selve effektene som bygget, lokaliseringen og samlokaliseringen har hatt på delmålene for høyskolereformen spesielt og høyskolens aktiviteter generelt, behandles i kapittel 6.

5.4.2 Omfang og arealeffektivitet

I Tabell 10 viser vi hvordan byggeprosjektets omfang har utviklet seg fra det første anslaget i 1991 til ferdigstilt bygning i 2006. Alle tall er oppgitt i m² bruttoareal; der omregning fra andre målestander har vært nødvendig, har vi fulgt de opprinnelige utredningenes egne forutsetninger så langt disse har vært eksplisitt eller implisitt tilgjengelige.

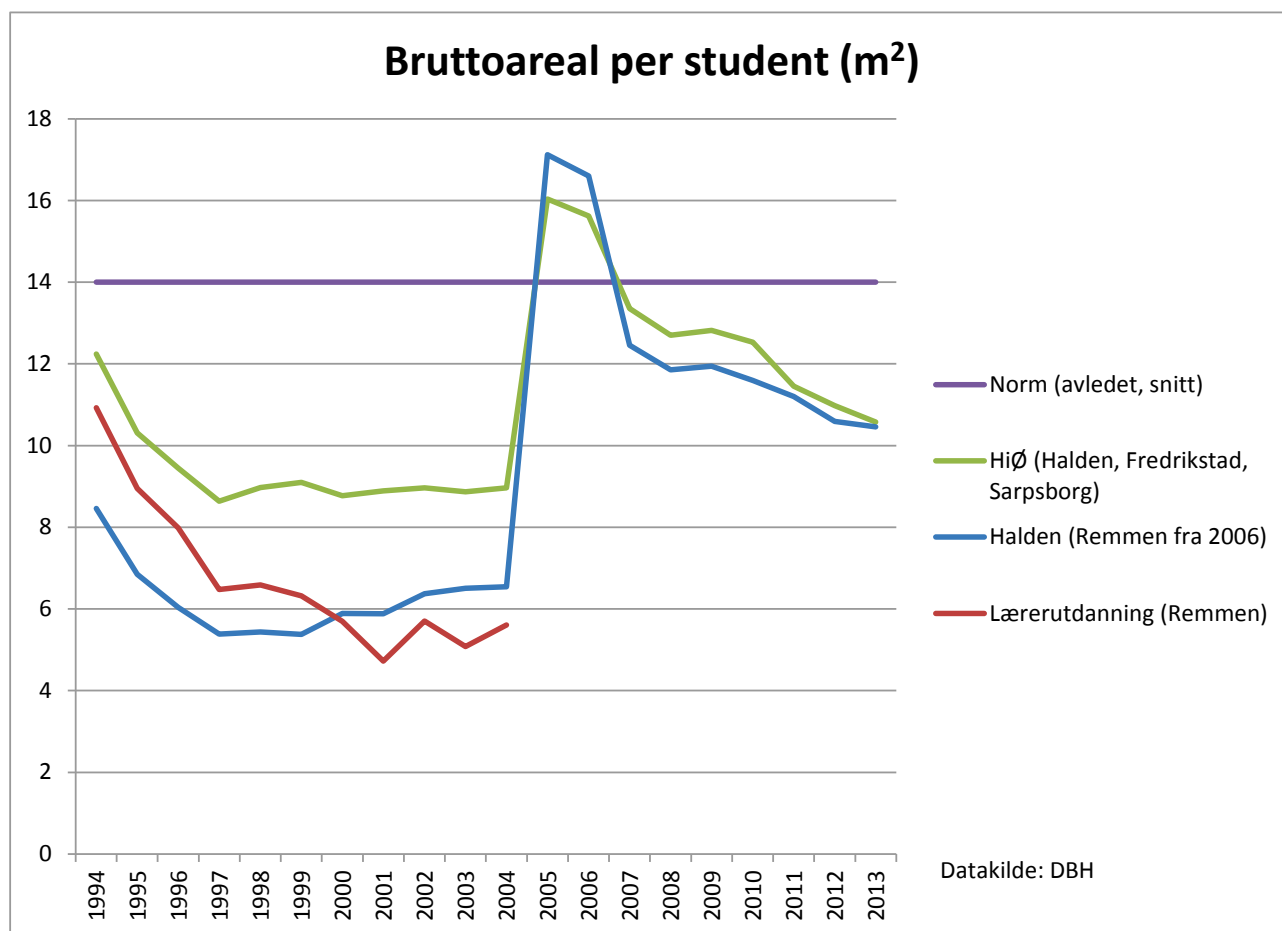
Tabell 10: Utvikling i byggeprosjektets omfang 1991-2006

År	Ombygg	Nybygg	Samlet	Kilde, merknad
1991	9.300	15.400	24.700	Størst nybygg på andre siden av riksveien (CA ikke tilgjengelig)
1995	14.500	12.000	26.500	Oppdragsbrev (CA tilgjengelig; IA tatt inn)
1998	13.708	12.300	26.008	Byggeprogram (idrettsanleggene tatt ut)
2002	14.306	11.284	25.590	Brosjyre/presentasjon
2004	15.097	11.438	26.535	Styringsdokument
2006	15.000	13.000	28.000	Ferdigmelding (avrundede tall)

Arealrammene har vært meget stabile over tid. Veksten fra 1991 til 1995 forklares med at ytterligere en avdeling (informatikk og automatisering) ble tatt inn i samlokaliseringen. Nedgangen fra 1995 til 1998 er noe mindre enn det som kan forklares med at idrettsanleggene ble tatt ut. De gjeldende arealrammene for prosjektet i styringsdokumentet var på 11.438 m² for nybygget og 15.097 m² for ombyggingen. Det ferdige resultatet ble samlet sett ca. 1.500 m² større, først og fremst på nybyggdelen. Vi har ikke gått nærmere inn på denne økningen gjennom byggeperioden. Når kvaliteten måles som brutto gulvflate, er leveransen ca. 6 prosent over spesifikasjonen.

I og med at alle tre fagavdelinger og fellesadministrasjonen har flyttet inn, er det også klart at målet om at bygningen skulle romme disse avdelingene, er oppfylt.

Har Høgskolen i Østfold dermed fått tilfredsstillende arealer for sin virksomhet? I Figur 6 viser vi utviklingen over tid for bruttoareal per student både i Halden og totalt. Normen på 14 m² per student er beregnet som forklart i noten til Tabell 3 på side 22.

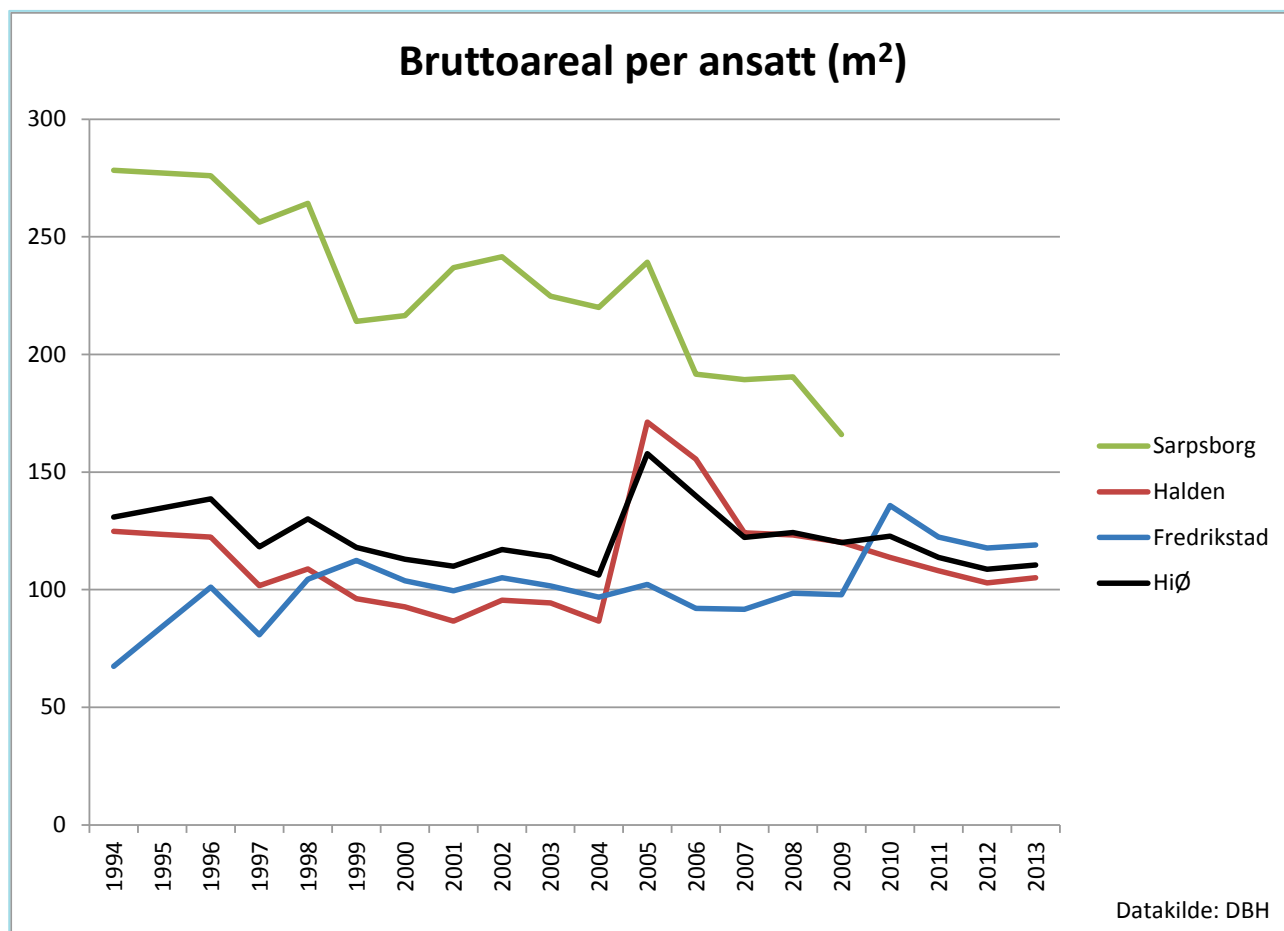


Figur 6: Brutto leieareal per student 1994 – 2013

Figuren viser at tilgjengelig areal i hele høyskolens eksistenstid har ligget under, og til dels langt under, normen. Toppen i 2005 og 2006 skyldtes leiekontrakter i Halden sentrum som ikke kunne avsluttes synkront med innflytting på Remmen. Dessuten falt studenttallet betydelig i 2005 og 2006, faktisk ned til det nivået anlegget var dimensjonert til, og kom ikke opp på nivået fra før tilbakegangen igjen før i 2014 (eller 2010, dersom en også regner inn etter- og videreutdanningsstudentene, noe som ikke er gjort i Figur 6; se Tabell 13). Dette fallet i studenttall var ikke spesifikt for Østfold. Utbyggingen på Remmen gav et betydelig sprang i areal per student, men i 2013 var Remmen med tre avdelinger oppe på den samme arealeffektivitet som Remmen med en avdeling lå på ved etableringen av HiØ i 1994, på grunn av økningen i studenttall. Det kan synes som om departementets dimensjonerende normtall i realiteten er et maksimumsmål, og lokalenes mottakskapasitet for studenter er i realiteten ganske mye større, men trangboddhet gir ubønhørlig konsekvenser for studiemiljø og hvordan studenter bruker campusarealene.

Undervisningslokaler er mer fleksible på hvor mange studenter de kan betjene enn kontorlokaler på hvor mange ansatte de kan romme. Det vil si, det er vel studentene som er fleksible. Er det fullt i auditoriet eller på lesesalen, går studentene hjem. De ansatte har faste arbeidsplasser. Arealeffektiviteten kan forbedres ved at flere ansatte deler kontor, men dette er tiltak som sitter langt inne. Bruttoareal per ansatt i de tre HiØ-byene er vist i Figur 7. Areal tallene er beregnet som i foregående figur; det er altså ikke kontorarealene, men totalarealene, som inngår. For perioden 1994 – 1998 mangler det data for ansatte fordelt på avdelinger. Her har vi forutsatt samme fordeling som i 1999.

Fordelingen av administrativt ansatte har vi satt lik 70 prosent i Halden, 20 prosent i Fredrikstad og 10 prosent i Sarpsborg (overført til Fredrikstad i 2010). Andelen administrativt ansatte har imidlertid økt fra 17 prosent i 1999 til 35 prosent i 2013, slik at det ligger en viss usikkerhet i å anta at denne fordelingen er konstant over tid.



Figur 7: Brutto leieareal per ansatt 1994 – 2013

Aktiviteten i Sarpsborg var relativt liten totalt sett, og den ble flyttet til Fredrikstad i 2010. Om vi ser bort fra den ekstraordinære toppen i 2005 og 2006, som skyldtes usynkroniserte leiekontrakter i Os allé, ser vi at arealtilgangen per ansatt i Halden økte med nærmere 30 prosent i og med samlingen på Remmen, og at den i 2012 var kommet ned på nesten det samme nivå som før samlokaliseringen.

I absolutte tall var det slik at høyskolesenteret ble dimensjonert for 215 ansatte. Ved innflyttingen i 2005 hadde HiØ ca. 250 ansatte i Halden (i tillegg til noen fra SiØ og Statsbygg), og i 2014 var antallet steget til over 300.

Er dette tegn på at bygningen er arealeffektiv eller på at personalet og studentene er tilpasningsdyktige? Avdelingenes sambruk av undervisningsarealer, regulert gjennom et felles bookingsystem, har utvilsomt bidratt til bedre kapasitetsutnyttelse og dermed også mindre samlet arealbruk, men vi vet ikke hvor mye. På den andre siden var utnyttelsesgraden av lokalene i Halden i årene rundt 2000

betydelig høyere enn den har vært de siste årene, målt i areal per student; men ikke per ansatt, og det planlegges bygging av nye kontorlokaler. Det finnes grenser for trangboddhet før både ansatte, og ikke minst studenter, begynner å bruke sin mulighet til ikke å oppholde seg på campus mer enn høyst nødvendig. Dette vil klart være en dysfunksjon ved en løsning som er for arealeffektiv.

5.4.3 Funksjonalitet, kommunikasjonslinjer

En rekke forhold kan komme inn her. Både romfordeling, layout og brukskvalitet kan brukes for å forstå dette. Brukskvalitet beskriver hvor godt bygninger bidrar til effektivitet, måloppnåelse og tilfredshet i brukervirksomheten (Hansen m. fl. 2009). Det kan dermed være vanskelig å beskrive bygningens brukskvalitet uavhengig av bruksformålet, som kan endre seg over tid. Vi tar også med her det spesifikke målet om en velstrukturert bygningsmasse med klare kommunikasjonslinjer for best mulig samhandling.

Vårt primære datamateriale for dette er intervjuene og observasjonene fra mars 2014, hvorav intervjuene til dels var retrospektive, og vi fokuserte mest på effektmålene for samlokaliseringen.

Prosjektet leverte en bygning som samlet fagavdelingene og driftsenhetene som skulle samlokalisere seg på høyskolesenteret på Remmen. Slik sett var kvaliteten i leveransen som planlagt. Likevel opplevde mange brukere ved ferdigstillelse av bygningen at den ikke var fullstendig tilrettelagt deres behov. Vi nevner noen eksempler her.

- Som vist i Figur 2 på side 11 og Figur 17 på side 104, har bygget en vingstruktur som gir forholdsvis lange interne gåavstander på campus, og gåavstandene gjør det vanskeligere å oppnå synergieffekter mellom avdelingene. De ansatte fra de forskjellige avdelingene pleier ikke bevege seg inn i de andres vinger, som attpåtil er innrettet med adgangsbegrensning (for studenter, ikke for ansatte). En anekdote forteller til og med om at første gang en bestemt person oppsøkte en annen fagavdeling uten å ha et konkret ærend, ble det skrevet et dikt i anledning begivenheten. Sammenliknet med forslaget fra 1991 (med nybygget på den andre siden av riksveien), er kommunikasjonslinjene klart kortere. Sammenliknet med den strukturskisse som forelå i byggeprogrammet, se Figur 3 på side 23, er kommunikasjonslinjene klart lengre, og revirene mye sterkere markert med avstand. Vi kan si at innenfor det bebygde tomtearealet er det knapt mulig å plassere de tre fagavdelingenes kontorer lengre fra hverandre. Det er også egne innganger på bakkenivå til flere av disse kontorarealene, slik at det for mange ansatte er mer hensiktsmessig å ikke gå gjennom fellesarealer på vei til og fra jobb. I tillegg er de tiltenkte fellesarealer, særlig kantinen, lite populære blant de ansatte.
- En studiestedsadministrasjon sentralt plassert i bygningen ble etterlyst tidlig i utformingsfasen, men ønsket ble ikke imøtekommet i prosjektet. Informantene ved høyskolen opplevde å bli overkjørt da det ble plassert utstillingsrom og møterom der brukerne ønsket å ha studiestedsadministrasjonen¹⁶. Ifølge utsagn var ikke disse fritthengende boksene (se Figur 8) inntegnet i tilgjengelige tegninger, deres eksistens ble ikke kjent blant ledelsen eller de ansatte før de ble bygd. Bygget ble imidlertid nominert til en prestisjetung arkitekturpris (Hillestad 2006). Studiestedsadministrasjonen ble etter dette plassert i tredje etasje sammen med fellesadministrasjonen, selv om den førstnevnte primært betjener studentene (og de ansatte ved fagavdelingene) og den sistnevnte primært betjener

¹⁶ Betegnelsen studiestedsadministrasjon synes å ha blitt etablert senere, men i denne omgang var poenget å ha administrasjonskontorer for å betjene studenter nær studentene, atskilt fra øvrig administrasjon.

høgskolens toppledelse. Etter en ombygging i 2007/08 fikk studiestedsadministrasjonen noen sentralt plasserte lokaler ved hovedinngangspartiet, slik at den er det første studentene møter når de kommer inn gjennom hovedinngangen. I 2010 ble også skillet mellom de to administrasjonene ytterligere tydeliggjort ved at de ble skilt ut som to separate organisasjonsenheter.



Figur 8: Fritthengende romløsninger

- Rom og utstyr tilrettelagt for undervisningen ble ikke helt som forventet. Studentene ved lærerutdanningen rapporterte riktignok bedre tilfredshet med lokalene i 2005 enn i 2001 – til tross for at byggeperioden ikke var over ved spørringen i 2005 (Gulbrandsen m. fl. 2006 s. 29). Lærerutdanningen – som hele tiden var plassert på Remmen – trodde de byttet sitt eksisterende gårdsdriftsanlegg mot en ny «vannøy» og et akvarium, men det ble ikke levert likevel. Det skapte noe misnøye. Departementet tildelte høsten 2006 et nytt fremmedspråksenter til HiØ, og det ble plassert på Remmen. Da måtte det innpasses (med ca. 210 m² nettoareal) i eksisterende bygningsmasse; det tok plassen til en del tiltenkte fellesfunksjoner ved lærerutdanningen. IT-avdelingen – som flyttet til Remmen fra Os Allé – fikk et akustikkrom, nye verkstedlokaler og et flott (og sannsynligvis overdimensjonert) robotrom. De ansatte der var fornøyde.
- Den felles aulaen ble bygd om til ett stort auditorium og to mindre undervisningsrom. Det gamle Remmen-anlegget hadde en aula med kapasitet til å samle mange studenter samtidig. Den var for stor og for flat til normale forelesninger, men et viktig lokale for deler av dramaundervisningen, og veldig egnet til større markeringer, og den hadde også en funksjon som «storstue» for Halden by. Noen av informantene sa at de savnet aulaen; vi har ikke spesielt intervjuet dramaseksjonen om dette. Vi har heller ikke beleggdata for de tre rommene som kom i stedet for aulaen. Ved vårt besøk var det få tegn til høyt belegg; samtidig ble det sagt at det ville bli behov for ytterligere auditorier (ut over de fem som er i bygget) i framtiden. Vi har ikke kunnet gå dypere inn i dette.
- Biblioteket er veldig flott, men det er ikke så mye benyttet som det kunne ha vært. Under vår befaring en hverdag i mars var leseplassene nesten tomme, og det var ikke faglitteratur som lå

fremme på bordene. Det er nylig innredet flere arbeidsrom der, og bruken av disse øker godt ifølge informantene.

- Bygget har områdeventilasjon og lite fleksibel lysstyring. Skal noen bruke et rom om kvelden, må ventilasjonen for hele området stå på. Dette er mest et kostnadsspørsmål med noen praktiske konsekvenser.
- Klimaregulering på enkeltkontorer i nybygget kan være en utfordring. Det finnes termostater på det enkelte kontor for individuell overstyring av generelle klimaparametre for området, men de er utformet slik at mange ikke forstår dem, og reaksjonstiden i systemet er uansett så lang at overstyringen vanskelig kan knyttes intuitivt til brukerens innstilling av romtermostaten. Dette er et kjent problem i bygninger med sentralregulert klimakontroll. Særlig i de eldste delene av lokalene har det periodevis kommet klager på dårlig luft. De valgte persienneløsninger for solavskjerming i nybygget medførte en del plunder, de går i stykker, de er dyre å reparere fordi de er bygd inn i vinduene, og leverandør/producent er gått konkurs, slik at det er problematisk å få dem reparert eller byttet ut.
- De nybygde arealene er lettstelte når det gjelder rengjøring og vedlikehold.
- Universell utforming er i anmarsj. Anlegget på Remmen har mange dører som er tunge å åpne, i utgangspunktet var det ingen plasser til rullestolbrukere i auditoriene (men dette er på plass nå), det er manglende fargekontraster mellom vegger, gulv og søyler, og så videre. Kravene til universell utforming var omfattende i 2005, og har blitt mer omfattende etter det. Arkitekten vektla til en viss grad framkommelighet med rullestol, men ikke utforming for svaksynte. Når det er nevnt, så prøver Statsbygg å ligge i forkant av utviklingen i kravene og har som mål å gjøre sine publikumsrelaterte bygninger til universelt utformede innen 2025. Det gjelder også Høgskolen i Østfold – Remmen, slik at Statsbygg gjør stadig tiltak i bygget.
- Det er få egnede uformelle plasser for møter på tvers av fagavdelingene. Informantene savnet egnede plasser for uformelle møter. Kantinen var tenkt som et samlingspunkt for de ansatte i undervisnings- og forskningsstillinger, men intervjuobjektene opplever den ikke som trivelig nok, og akustikken fungerer ikke. De fleste fagmiljøene har innredet sine egne kaffe- og lunsjarealer mellom kontorene sine; det skal være 10-12 tekjøkken spredt ut over anlegget. En viktig grunn til dette var at kantinen ikke stod ferdig før mange måneder etter at miljøene hadde flyttet sammen. Etter en ombygging gjort for å skape mer liv på campus har studentene fått innredet en studentkro og et treningsrom i areal som tidligere tilhørte kantinen. Nå er det studentene som bruker kantinen mest, men den stenger klokken 15:30.
- Utomhusanleggene har både positive og negative trekk. Riksveien forbi høyskolen har fartsgrense på 60 km/t, og bilene holder gjerne høyere fart. Studenter og ansatte som reiser med buss må krysse denne veien, som fortsatt er uten fotgjengerovergang. Utformingen av utomhusanlegget er mest tilpasset bilister, men ifølge en av informantene er krysset der denne veien og riksvei 21 møtes sterkt trafikkert i rush-tider, og det oppstår kø. Antallet parkeringsplasser har blitt utvidet en gang etter innvielsen av nybygget, og det er behov for å øke parkeringskapasiteten ytterligere. Det er for få parkeringsplasser i forhold til behovet, især ved spesielle arrangement. På nabotomten bygges det 208 nye studentboliger, og når de blir tatt i bruk, er det uvisst om det kommer flere biler fordi beboerne vil parkere fast på skolens parkeringsplass eller om det blir færre biler når færre studenter dag-

lig kjører til skolen. Noen av informantene ville gjerne hatt overdekte uteplasser for uformelle møter på varme vår-, sommer- og høstdager.

- På andre siden av nevnte vei er det nylig bygd et kunnskapssenter for relevant næringsvirksomhet, der HiØ også leier lokaler. Men adgangen dit er vanskelig. Hvis man har nøkkel til bakdøren, kan man gå over riksveien ved busstoppet, ellers er det flere hundre meter å gå eller kjøre for å komme til resepsjonen på oversiden av bygget. Slik sett kunne den opprinnelig (1991) tenkte broen over veien ha kommet til nytte.

5.4.4 Fleksibilitet og generalitet

Styringsdokumentet for prosjektet har formulert følgende effektmål knyttet til fleksibilitet, som vi mener kan være greie å diskutere under kvalitetsoverskriften for resultatmålene:

- Fleksibilitet og generalitet med hensyn til flerbruk av arealene og framtidig bruk
- Sambruk av arealer – bedre arealutnyttelse

For bygninger kan fleksibilitet beskrives som evnen bygningen har til å møte vekslende funksjonelle krav gjennom å forandre egenskaper, det vil si mulighetene for å foreta bygningsmessige og tekniske endringer i bygningen med minimale kostnader og forstyrrelser for den løpende drift. Generalitet kan beskrives som evnen bygningen har til å møte vekslende funksjonelle krav uten å forandre egenskaper, det vil si mulighetene for å tilfredsstille ulike funksjonelle brukerkrav uten at det må gjøres bygningsmessige og tekniske tiltak (Arge og Landstad 2002).

Ingen av avdelingene har redusert omfanget av aktiviteten sin etter at bygningene ble tatt i bruk, så det er ingen av arealene som har blitt ledigstilt slik at andre deler av organisasjonen har fått tilgang til dem. Felles undervisningsarealer brukes av alle avdelinger, men disse aktivitetene er i utgangspunktet så like at heller ikke dette er noe mål på generalitet. Generaliteten til bygningene i forhold til annen aktivitet enn undervisning har altså ikke blitt testet ut.

Når det gjelder fleksibiliteten, så har den blitt testet mange ganger ettersom det har vært ombygginger typisk hvert eneste år eller annethvert år. For eksempel ble det innredet møterom og kontorer i fire korridorinnhuk, arbeidsrom i biblioteket, samt studentkro og treningsrom i kantinearealet. Det var mulig å få til, men dette var uforholdsmessig kostbare forandringer på grunn av områdeventilasjonen og lysstyringsanlegget. Lettvegger var også bygd med elektriske og andre installasjoner innlagt, noe som også fordyrer flytting av veggene. Kontorene i tredje etasje har oppvarming og ventilasjon med egen styring for hvert rom, og det gjør det kostbart å forandre på kontorstrukturen, men det har vært gjort for å øke antall kontorer. Nybygget er ikke så veldig fleksibelt på grunn av at endringer er uforholdsmessig kostbare. Arealene fra 1973 som huset den gamle videregående skolen og lærerhøyskolen hadde i utgangspunktet lite fleksible bygninger. De ble ikke spesielt mer fleksible etter ombyggingen, og det har vært få omgjøring der.

5.4.5 Det er vanskelig å bygge for bruk

Det er vanskelig å bygge formålsbygg fordi byggenes utforming må ta hensyn til spesialiserte bruksbehov som dessuten endres over tid, i tillegg til at de skal legge til rette for lave driftskostnader, godt inn klima og enkelt vedlikehold, og tilfredsstille påkrevd teknisk standard og gi et tilfredsstillende estetisk inntrykk. Brukermidvirkning, både fra høyskolen og fra fagmiljøene, er et essensielt virkemiddel, både inn mot arkitekt og byggherre.

Vi har hørt det sagt fra flere sider at det var både positive og negative sider ved prosessen. Det er blant annet sagt at særlig bindeleddet mellom høyskolen og Statsbygg (og arkitektfirmaet, som hadde en sentral rolle i prosjekteringen) var veldig avhengig av å bli besatt med riktig person, som flere for øvrig har omtalt i positive ordelag. En riktig person i denne posisjonen kompenserte delvis for at ikke alle rutiner var like gode, ble det sagt.

Vårt evalueringsmandat omfatter forhold ved prosessene av betydning for utfallet. Vi har ikke hatt mulighet til å gå nøye inn i hvordan brukervedvirkningen fungerte, så mange år etter prosjektet. Uten tilstrekkelige data står vi i fare for å presentere et bilde som ikke tilgodeser alle legitime interesser godt nok. Derfor formulerer vi vår innsikt og våre kommentarer som en mer allmenn innsikt i slike byggeprosjekter. Mange av de relevante data vi har fra Remmen-prosjektet, underbygger vår innsikt, og ingen av dem undergraver den. Bare på ett punkt vil vi være veldig konkrete fordi det angår et særdeles sentralt aspekt ved prosjektet.

På denne bakgrunn vil vi trekke fram tre punkter.

Det første er at det rimeligvis kan være motstridende interesser internt mellom fagmiljøene eller mellom grupper i personalet om hvordan byggets og byggeprosessens ressurser (arealer, utrustning, beliggenhet og så videre) skal prioriteres. Avhengig av hvor knappe ressursene er i forhold til innmeldt behov, kan det kreves betydelig ledelseskompetanse for at både prosess og resultater skal oppfattes som relativt rettfærdige.

Det andre er at det i slike prosesser kan være forhold av betydning for fellesskapet som ikke får tilstrekkelig oppmerksomhet dersom ingen tar eksplisitt ansvar for dette, ettersom de fleste vil ha nok med å ivareta sine egne interesser (eller mer presist: interessene til de som de representerer).

Under dette punktet vil vi konkret trekke fram at i Remmen-prosjektet synes det å ha vært alt for liten vekt på en utforming av bygget som kunne understøtte de faglig-kulturelle effektene av samlokalisering, og oppfølging av disse effektmålene i etterkant. I alle fall er ikke disse forhold synlige gjennom den betydelig sterkere opptatthet av alle andre forhold. Ifølge informantene var det for eksempel ingen som «oppdaget» at vinnerutkastet i arkitektkonkurransen hadde oversett den strukturskissen for det nye bygget som tross alt var lagt inn i konkurransegrunnlaget (se Figur 3 på side 23). Den dokumentasjonen vi har, kan til og med tolkes dithen at det var viktigere å unngå for tett samlokalisering enn å oppnå det. På den andre siden hevder enkelte informanter at ønsker (og vedtak) som kunne understøtte de kulturelle og faglige effektmålene ved samlokaliseringen ble båret fram flere ganger, uten at de fikk gjennomslag i beslutninger om utforming av bygget i smått eller stort.

Det tredje er at mange forhold ved et bygg griper inn i hverandre og andre gjør det ikke. Dersom man ikke forstår disse avhengighetsforholdene, er det fort gjort å overlate til andre noe som man selv burde ha hatt en innflytelse på, og omvendt, å legge seg bort i – eller innby til diskusjon om – forhold som egentlig har liten betydning for hverandre. Dette gjelder også de tilfeller der beslutninger tidlig i prosjektet kan ha mer eller mindre irreversible konsekvenser for senere valg, uten at disse er kjent før det er for sent. Typiske eksempler er at tekniske installasjoner har konsekvenser for bruk som ikke blir synlige før bygget tas i bruk i praksis.

Alle disse tre punktene setter store krav til brukermedvirkning, både i form, organisering og innhold. Da er det ofte et stort problem å finne personer som har den kompetansen og den autoriteten som trengs for å kunne se på tvers av alle slike forhold og binde sammen de ulike interessentene i gode prosesser, uten at alle må lære alt om alt. De færreste brukerrepresentanter får være med på mer enn maksimalt ett byggeprosjekt i sin yrkeskarriere. Å overlate medvirkningen til eksperter er heller ingen god løsning.

Vi har hørt det sagt (om flere prosjekter) at Statsbygg har forbedret sine rutiner for brukermedvirkning over tid. Å betrakte den framtidige leietaker i bygget (her: høyskolen) som en kunde, som er en av omleggingene som er gjort, har minst to fordeler. For det første gir det høyskolen som bruker en bedre status i beslutningsprosessene; det er verken Statsbyggs eller departementets oppfatninger alene som avgjør. For det andre har en kunde også et ansvar, ikke minst for prioriteringer innen budsjetttrammen. Allikevel kan det være vanskelig for kunden å ha riktig kompetanse til å skjønne konsekvensene av sine (og byggherrens) valg.

Vi har ikke noen løsning på dette problemet. Sannsynligvis er det bare store utbyggere som ofte nok kommer inn i slike prosjekter at de kan bygge opp tilstrekkelig kompetanse på å organisere brukermedvirkning fra brukeres perspektiv. Slike eksperter måtte i så fall organiseres slik at de i sitt arbeid ikke var underlagt verken byggherren eller departementet, men var tilgjengelig som en ressurs for høyskolen (eller en annen brukerorganisasjon, alt etter byggeprosjektets art).

5.5 Leveringstid

Framdriften i prosjektet, både som planlagt i styringsdokumentet (forutsatt kontinuitet i bevilgningene) og realisert, framgår av Tabell 11.

Tabell 11: Milepæler

Milepæl	Styringsdokument	Realisert
Anbudsutsendelse	1. kvartal 2003	1. kvartal 2003
Byggestart nybygg	2. kvartal 2003	juni/august 2003
Ferdig nybygg	Sommer 2005	juli 2005
Byggestart eksisterende anlegg	Høst 2005	august 2005
Ferdig eksisterende anlegg	2. kvartal 2006	juni 2006

De årlige bevilgningene over statsbudsjettet ble gjort som forutsatt. Avdelingene som skulle inn i nybygget flyttet hovedsakelig inn i tidsrommet fra juli til august 2005. Den offisielle innvielsen av høyskolesenteret i Halden, som da omfattet både det ferdige nybygget og det ombygde eksisterende anlegget, fant sted den 15. september 2006. Ansvar for framdrift i byggeprosessen lå hos hovedentreprenøren. Det var en del forsinkelser underveis, men byggherren løste dette ved å sette inn ekstra ressurser for å sikre bedre framdrift og koordinering. Resultatmålet fra styringsdokumentet om å levere til avtalt tid ble oppfylt.

5.6 Helse, miljø og sikkerhet i prosjektperioden

Resultatmålet om å levere et prosjekt der helse- og miljøhensyn er prioritert, er utdypet i styringsdokumentet med at prosjektet skal ivareta HMS-krav i samsvar med gjeldende lover, regler og for-

skrifter. Det vises til oppgaver knyttet til HMS i prosjekteringskontrakten og at det i byggefasen vil bli krevd omfattende HMS-planer av de utførende.

Verken intervjuene, dokumentasjonen vi har gått gjennom eller leting i andre kilder har avdekket at helse- og miljøhensyn ikke var prioritert, eller at det for den saks skyld oppstod alvorlige ulykker i løpet av prosjektgjennomføringen. Siden vi ikke har avdekket noe her, går vi ut fra at helse- og miljøhensyn var prioritert i prosjektorganisasjonen.

Ettersom både nybygg og rehabilitering pågikk mens bygningene var i bruk og undervisning og studier pågikk, i en byggeperiode på over tre år, måtte det legges betydelig til rette for at byggingen ikke skulle forstyrre ansatte og studenter mer enn høyst nødvendig. Et helt årskull av lærerstudenter gjennomførte faktisk nesten hele studiet sitt på en byggeplass. Høyskolens bindeledd mot utbyggerne fant at dette aspektet var undervurdert i byggeplanene, og tilleggstiltak ble iverksatt fortløpende. Eksempelvis ble det gjort opphold i støyende virksomhet på eksamensdager. Flytting av aktivitetene fra sentrum ble også gjennomført samtidig som de ansatte fra lærerutdanningen måtte frigjøre sine arealer på grunn av oppussingsarbeid. Både personale og studenter ble berømt fra flere hold for hvordan de håndterte trengsel og forstyrrelser i byggeperioden.

Når det gjelder byggets miljøegenskaper og prosjektets konsekvenser på miljøsidene, tar vi dette punktet opp igjen som planlagte, direkte miljøeffekter i kapittel 6.7 og som utilsiktede miljøvirkninger i kapittel 7.3.

5.7 Konklusjoner og samlet vurdering

Høyskolesenteret på Remmen ble levert som byggeprosjekt godt innenfor både kostnadsrammen og styringsrammen og med økonomisk produktivitet på linje med andre tilsvarende prosjekter. Valget av prosjekteringsløsning for fast inventar medførte riktignok ekstrakostnader som også spilte over i tilsvarende for brukerinventarprosjektet. Det hadde også etter vårt skjønn vært rom for å ta inn etterisolering som ble gjort et par år senere av arealene etter Christian August (og muligens svømmehallen), uten å overskride kostnadsrammen. Det var heller ikke overskridelser på leveringstid, og HMS ser ut til å ha vært håndtert i henhold til resultatmålene. Smidighet i både byggeprosjektet og hos ansatte og studenter gjorde det også mulig å bygge og drive undervisning samtidig på høyskolesenteret. Statsbygg har håndtert utfordringer underveis i byggeprosjektet på en god måte.

Det leverte omfanget (byggarealet) ble som planlagt og det gav rom til de tiltenkte avdelinger som skulle samlokaliseres. Derimot ble de tre fagavdelingene plassert så langt fra hverandre som mulig innenfor bygningsmassen, og fellesarenaer ble ikke prioritert. Neglisjeringen av dette aspektet har etter vårt skjønn bidratt til begrensning i noen av de tilsiktede samlokaliseringseffektene. De tre fagavdelingene kjente seg også ulikt tilgodesett i fordelingsprosessene av de nye lokalene, noe som vi antar har bidratt til ytterligere problemer for å oppnå samlokaliseringseffekter. Se kapittel 6 for mer om dette. Den opprinnelige plasseringen av studentadministrasjonen lengst mulig bort fra studentene, og ikke avtalt bruk av arealer i andre etasje til bygging av fritthengende bokser med usikker bruksverdi, drar også ned vurderingen. Flexibiliteten i bygget kunne ha vært bedre. Biblioteket er et klart pluss.

På en skala fra 1 til 6 vurderer vi produktiviteten i prosjektet til 5.

6 MÅLOPPNÅELSE FOR EFFEKTMÅLENE

6.1 Om måloppnåelseskriteriet

Dette kriteriet gjelder bare det som kalles effektmål i et velutviklet målhierarki. Navnet på kriteriet avspeiler viktigheten av effektmålene sammenliknet med mål på lavere og høyere nivå. Det er forholdsvis enkelt å avgjøre hvorvidt veien eller huset ble bygd som planlagt (resultatmåloppnåelse), men her er spørsmålet om man dermed i neste omgang kan oppnå de effekter som var utgangspunktet for investeringen.

Om dette evalueringskriteriet sier Volden og Samset:

«Når vi snakker om måloppnåelse gjelder dette realiseringen av effektmålet, dvs. behovstilfredsstillelse for de aktuelle brukergrupper. En spør om de avtalte effektmålene ble nådd, og i hvilken grad prosjektet vurderes å ha bidratt til dette. Dersom det avtalte målet er lite egnet til evaluering, for eksempel fordi det er trivielt eller urealistisk, bør evaluator avklare hvilket ambisjonsnivå man legger til grunn. Hvis mulig bør en benchmarke mot andre tilsvarende eller liknende tiltak for å avklare hva som er et rimelig ambisjonsnivå.» (Volden og Samset 2013 s. 32)

Som regel er de effekter som skal oppnås, avhengige av andre forhold enn bare tiltaket. På den andre siden må det også være en klart påviselig sammenheng mellom investeringen og effektene for at de skal kunne kvalifisere som effektmål. I evalueringsteori snakker man gjerne om en utfallslinje i logikken fra ressurser via aktiviteter til resultater, effekter og virkninger, og det er ofte et råd til evaluatorene å ikke forfølge denne logikken lenger enn til effektene, fordi sammenhengen mellom investeringen og utfallet lenger ut i kjeden blir for utydelig (Mohr 1995).

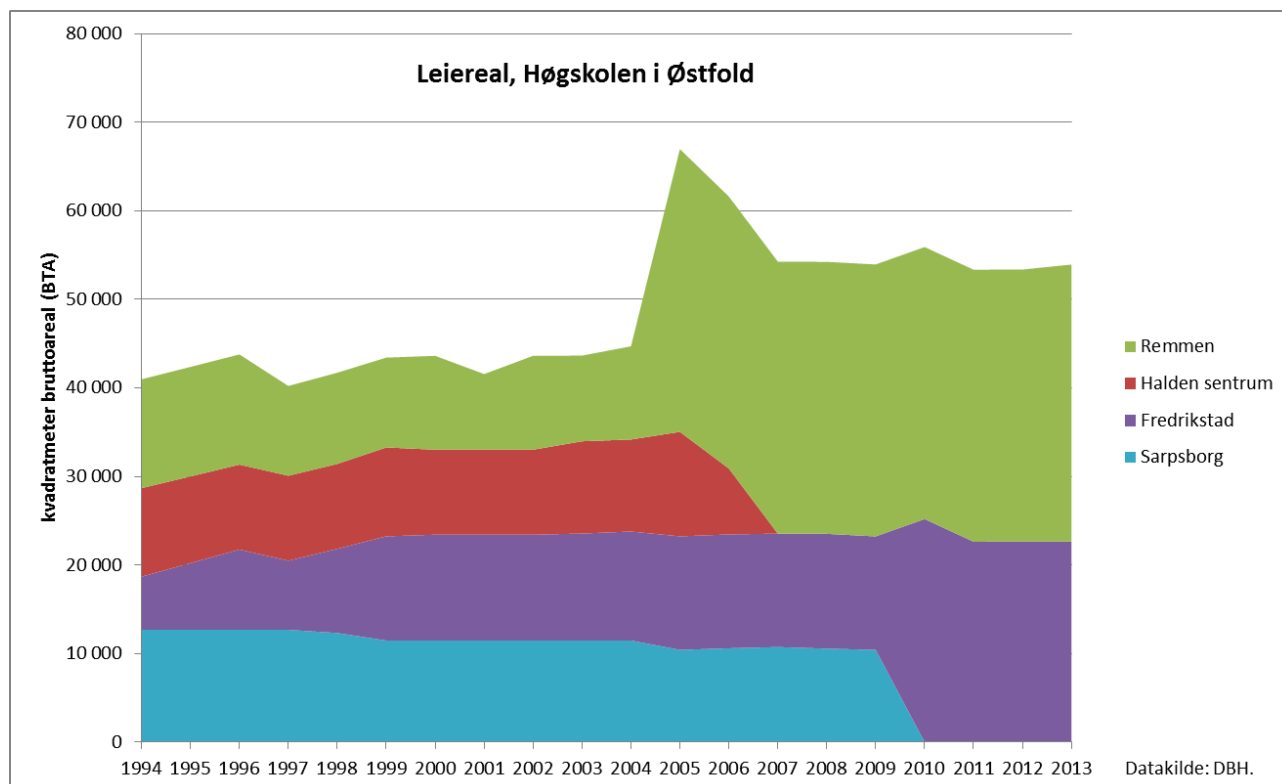
I hvilken grad effektene kan tilskrives beslutninger før prosjektet etableres formelt, eller beslutninger og forløp i prosjektperioden (investeringsfasen), eller forhold i bruksfasen etter at prosjektet er avsluttet, vil variere. Uansett er det da et viktig poeng at den instans som er ansvarlig for prosjektgjennomføringen, ikke kan holdes ansvarlig for oppnåelsen av effektmålene; i alle fall ikke alene. Hvem som da i neste instans har ansvar for, eller praktisk arbeider for, å oppnå de tilsktede effekter, er ofte uklart, ettersom investeringsprosjektet avsluttes i og med leveransen.

6.2 Sentrale evalueringsspørsmål i denne evalueringen

I gjennomgangen av målformuleringer og målhierarki (kapittel 4) fant vi at styringsdokumentet har effektmål knyttet til samlokalisering og samordningsgevinster, som var godt relatert til noen av intensjonene i høyskolereformen av 1994, og effektmål knyttet til miljø og driftsøkonomi, som uansett er typiske mål for nye byggeprosjekter. Ut over dette fant vi at vektleggingen av samlokaliseringseffekter antakelig var overdrevet i forhold til rett og slett den effekt at de større og mer moderne lokalene skulle gjøre undervisningen mindre trangbodd og mer hensiktsmessig, samlokalisert eller ei. For effektmålenes vedkommende stiller vi derfor følgende evalueringsspørsmål: Hvor hensiktsmessig er lokaliseringen og lokalene for virksomheten, for faglig og administrativ samhandling, og for å ta ut de tilsktede miljø- og økonomigevinster; og hvor mye av dette er realisert i etterkant, og gjennom hvilke mekanismer?

6.3 Ti tusen ekstra kvadratmeter

I Figur 9 viser vi utviklingen over tid fra 1994 til 2013 av leiearealene ved Høgskolen i Østfold, fordelt på de tre høyskolebyene og for Haldens vedkommende dessuten splittet mellom sentrum (Os allé) og Remmen.¹⁷ Leiearealtallene for Remmen oppgitt i DBH er noe større enn bygningsmassen beskrevet i byggeprosjektdokumentene i kapittel 2.3; det kan skyldes definisjonsmessige ulikheter, men synes ikke å ha noen betydning for sammenlikning over tid.



Figur 9: Brutto leieareal Høgskolen i Østfold 1994 – 2013

Figuren viser først og fremst resultater av flyttingen fra Halden sentrum til Remmen (2005) og fra Sarpsborg til Fredrikstad (2010), herunder også topper i bygge- og flytteperiodene som skyldes overlapp i leiekontrakter og så videre. At dobbeltdekningen var så stor og varte så lenge i Halden, skyldtes i første rekke at høyskolen besluttet å flytte så mye av undervisningen som mulig til Remmen etter første byggetrinn (2005) for å framskynde integrasjonen. Leiekontraktene i Os allé var forlenget en rekke ganger mens man ventet på stadig utsatte bevilgningsbeslutninger i Stortinget og lot seg ikke avkorte. Ut over det er variasjonene små, med ett viktig unntak: Det totale leiearealet økte med ca. 10.000 m² eller over 20 prosent i forbindelse med ekspansjonen på Remmen. Dette avspeiler først og fremst at bygningsmassen før flyttingen var dimensjonert for 600 studenter ved Halden Lærerhøgskole og 700 studenter ved Østfold Distriktshøgskole, mens det samlede Remmen-

¹⁷ Figuren er aggregert på grunnlag av data fra DBH. Leiearealer omfatter også eventuelle arealer som det ikke betales leie for. Det mangler klart noen data, særlig i begynnelsen av perioden for Fredrikstads vedkommende. Data for 1995 mangler; vi har interpolert dem lineært mellom året før og året etter, noe som ikke faller like riktig ut for alle avdelinger.

miljøet ble dimensjonert for 2.200 studenter¹⁸. Allerede anslagene i 1991 ville innebære en samlet arealvekst på 5.900 m².

En kunne tenke seg at en del av veksten i leieareal skyldes at høyskolen før ombyggingen delte noen av arealene på Remmen med andre leietakere der og dermed betalte leie for halvparten eller tredelen av disse fellesarealene, alt etter forholdene, mens de etter ombyggingen inngikk i leien i sin helhet. Sagt på en annen måte ble ikke fellesarealene større, men høyskolen måtte ikke lenger dele dem med noen, og måtte dermed betale fullt ut for dem. Disse økningene av beregnet leieareal inngår imidlertid i byggeprogrammets totale ramme og forskyver dermed potensielt andre bruksområder. Derimot ble idrettsanlegget holdt utenfor byggeprogrammet på Remmen, men det inngår selvsagt allikevel i leiearealet.

Vi har ikke gått inn på tilsvarende regnestykker for flyttingen av de øvrige miljøene; men det er tydelig at flyttingen av ingeniørutdanningen fra Sarpsborg til Fredrikstad og samlokalisering mellom Fredrikstad-miljøene i nyutrustede, leide lokaler, ikke medførte noen samlet arealøkning.

Se også sammenstillingen av tilgjengelig arealtall per student i Figur 6 på side 51 (og per ansatt i Figur 7) som en illustrasjon på dette.

6.4 Tilrettelegging for undervisningen

Både Avdeling for samfunnsfag og fremmedspråk og Avdeling for informatikk og automatisering fikk nye kontorlokaler, mens lærerutdanningene fikk oppussede kontorlokaler. Alle tre avdelinger deler på nye og rehabiliterte generelle undervisningsrom for små og store grupper. De fleste spesialrommene for lærerutdanningene er i den gamle bygningsmassen, mens spesialrom for informatikk og automatisering (robotlaboratorium) ble lagt til nybygg. Aulaen ble bygd om til et stort auditorium og to mindre undervisningsrom, noe som gav bedre rom for flere samtidige store forelesninger, men mulighetene for å arbeide med teateroppsetninger og liknende ble drastisk redusert. Dermed falt noe av dramaseksjonens behovsdekning bort, og den ble bare delvis ivaretatt på andre vis.

Etter kvalitetsreformen i 2002 har det generelt vist seg at det er større behov for grupperom og mindre jevnt belegg i forelesningssaler, og at kapasitetsbehovene for de ulike typer lokaler varierer over tid gjennom semesteret. HiØ har valgt å bygge om slik at det er blitt flere gruppearbeidsrom for studenter, som er særlig tungt belagt foran eksamenstider, der man tidligere typisk hadde stort belegg på lesesaler som var tilrettelagt for individuelle, samtalefrie studier. Også den nye studentkroa (utskilt fra kantinen) fungerer i praksis som uformelt gruppearbeidsrom. (Støynivået der er ikke optimalt for faglig samarbeid, men betydelig bedre enn i resten av kantinen.)

6.5 Samlokaliseringseffekter på administrasjon

Til å begynne med omfattet administrasjonen på Remmen både studiestedsoppgaver og oppgaver for hele høyskolen. Intervjuene avdekket at det ble sterkere fagmiljø og mer robuste staber (i forhold til fravær og personalomsetning, men også i forhold til endring av arbeidsoppgaver) i administrasjonen ved samlokaliseringen fra 2005. Samling av administrativt ansatte fra flere avdelinger styrket arbeidet med samkjøring av gamle systemer og rutiner ved at man kunne bruke benchmar-

¹⁸ Hvordan lokalene for informatikk- og automatiseringsstudentene i Halden og Sarpsborg var dimensjonert, har vi ikke oversikt over.

king av eksisterende praksis som en utviklingsaktivitet på en felles arena. Innføring av nye kvalifikasjonskrav ved ansettelser var også viktig for å få til en kompetanseheving, og antall ansatte i administrasjonen økte kraftig i 2005 og igjen fra 2010. Styrket faglig nivå er viktig i seg selv for å sikre tjenestekvaliteten, men også på grunn av nye krav om rapportering og andre oppgaver fra departementet. Kvaliteten på tjenestene anses som god i dag, både når det gjelder studieadministrasjon, studieveiledning og økonomi. Teamlederne sørger for fortløpende kompetanseutvikling og kommunikasjon på tvers av de administrative underenhetene.

Som sagt var hele administrasjonen på Remmen samlet fra 2005. Plasseringen i 3. etasje ble uholdbar i forhold til å kunne betjene studentene, så en ombygging allerede i 2007/08 plasserte deler av studieadministrasjonen i første etasje nær resepsjonen. De nye kontorarbeidsplassene har imidlertid ikke latt seg tilpasse på tilfredsstillende måte (Dahl 2014) innenfor akseptable økonomiske rammer på grunn av byggets utforming. En ytterligere omorganisering i 2010, delvis utløst av en sterkt voksende administrasjon, innførte et klarere organisatorisk skille mellom studiestedsadministrasjon og fellesadministrasjon.

Samlokaliseringen synes med andre ord å ha vært en forutsetning for å styrke administrasjonen faglig og organisatorisk. Imidlertid var mye av administrasjonen allerede samlet på Remmen i 1994, da Halden kommune satte opp et midlertidig bygg der for å holde på hovedsetet for høyskolen. Mye av effektene på robusthet og tjenestekvalitet er kommet ved en betydelig vekst i administrasjonen, noe som krever tilstrekkelig kontorplass, og av interne kompetanse- og organisasjonstiltak som respons på eksterne krav. Veksten i administrative funksjoner kunne muligens ha gjort også distribuerte administrasjonsgrupper tilstrekkelig store. Men alt i alt synes storskalafordelene for kompetanse og robusthet i administrasjonen å være til stede. Dette gjelder i særlig grad driftstjenestene for renhold, bygningstjeneste, kantine, IT-drift og så videre (Dahl 2014). På driftssiden har intervjuene vist så å si utelukkende positive samlokaliseringseffekter.

Selve bygningen burde ha lagt til rette for studieadministrasjon nær studentene, og vi har sett at veksten i ansatte, særlig administrasjonen, har gjort det nødvendig å skaffe nye, midlertidige lokaler, slik at kontorkapasiteten har vært for liten i forhold til behovet allerede få år etter at bygget ble ferdigstilt.

6.6 Samlokaliseringseffekter på fagtilbud

De faglige effektmålene var lite utviklet i styringsdokumentet, men vi har vist at faglig kvalitet i undervisningen var vel så viktig som bærende ide i høyskolereformen. Det eneste av høyskolereformens delmål som bare var knyttet til samlokalisering, var Ottosen-komiteens gamle mål om å styrke en utdanningskultur på tvers av profesjonsutdanninger. Imidlertid så en også for seg at samlokalisering og organisatorisk sammenslåing kunne samvirke for å utvikle høyskolene i positiv retning på en lang rekke dimensjoner, særlig med tanke på utvikling av nye fagtilbud tilpasset nye behov i samfunnet (og ønsker hos studentene).

I intervjuene ble det nevnt flere eksempler på faglig samarbeid på tvers av avdelingene. De frittstående prosjektene som ble nevnt, ble karakterisert som vellykkede. Når det gjelder leveranser av undervisning på tvers av avdelingene, fikk vi høre om både positive og negative erfaringer. Dette er ikke noe nytt som følge av samlokaliseringen i 2005; det har foregått helt siden sammenslåingen ti år tidligere. Vårt inntrykk er at suksess blant annet avhenger av at leveransen passer til formålet

med undervisningen. Eksempelvis bør undervisning i et fag til lærerstudenter være godt integrert med didaktiske og pedagogiske forhold (lærerstudenter skal lære faget for å lære det bort til barn og ungdom). Undervisning i samme fag til ingeniørstudenter eller sykepleierstudenter bør være godt integrert med praktiske forhold (disse studentene skal lære å bruke faget i utøvelsen av sine respektive yrker). Undervisning på masternivå stiller høyere krav til faglig (vitenskapelig) nivå i seg selv. Og da er det ikke alltid slik at de som er flinke til å undervise mot ett av disse målene, treffer like godt i forhold til de andre.

Vi har notert at det var en del passiv (og til dels aktiv) motstand mot samlokaliseringsprosjektet blant personalet fra starten av. Vi tolker dette først og fremst som et utslag av den landsomfattende motstanden mot høyskolereformen og dermed som en skepsis til hele tverrfaglighetsprosjektet, i alle fall som drivende ide. Alle fagmiljøene kunne i utgangspunktet se fram til større og nye lokaler (se også statsminister Stoltenbergs vektlegging av verdien av nye lokaler, ikke av faglig samlokalisering, i hans tale på Remmen i august 2001 referert i kapittel 2.2.4), noe som gjorde Remmenprosjektet særdeles attraktivt sammenliknet med alternativet, men flere tegn tyder på at fordelingskabalen ikke ble oppfattet som rettferdig, og særlig med lærerutdanningen som den part som oftest nevnes som den som kom dårligst ut i forhold til forventninger og uttrykte behov. De tre utdanningene (pluss varianter) som ble samlet på Remmen, hadde også til dels svært forskjellige utdannings- og profesjonskulturer, som diskusjonene om fordeling av (knappe) arealgoder i utformingen av bygningsmassen kunne forankres i. Dermed lå det godt til rette for å opprettholde fagkulturinterne identitetsskapende prosesser, stikk i strid med Ottosens opprinnelige intensjon. Det hjalp heller ikke at moderniseringen av kantinen, som skulle være et virkemiddel for integrasjon mellom fagmiljøene, ble gjennomført etter sammenflyttingen. Da den stod ferdig i 2006, var det godt etablerte praksiser på å innta lunsjen i de respektive fagmiljøenes lokale spiselokaler. Utformingen av bygget med maksimal fysisk separasjon mellom de tre fagmiljøene og mangel på gode møteplasser mellom ansatte har høyst sannsynlig forlenget de forsonings- og tilnæringsprosesser som etter hvert har kommet på plass.

Noen informanter bemerket også at det er liten dynamikk mellom studenter og ansatte. De separate kontorinngangene fra utsiden av bygget gjør det som sagt mulig å være på jobb uten å ha kontakt med studenter de dagene man ikke underviser eller veileder. Disse informantene hadde erfaring fra andre høyskoler, uten at vi kan si at de sammenliknet eksplisitt med disse. Det kan være mange grunner til en slik tilstand, men poenget her er igjen at samlokaliseringen ikke synes å ha bidratt til den forventede kulturendringen. Vi har imidlertid ikke forfulgt akkurat dette punktet spesielt.

Vi noterer en økende interesse blant dekanene for faglig samarbeid, de uttrykker at dette er viktig for å overleve som høyskole på en helt annen måte i dag enn det vi ser spor etter i eldre dokumentasjon.

På ett punkt har samlokaliseringen resultert i et viktig faglig samlende punkt som det uttrykkes stor stolthet over. Biblioteket og bibliotekstjenestene er betydelig oppgradert i forhold til de tidligere, separate løsningene.¹⁹ Dette var også faktisk ett av de eksplisitte delmålene ved høyskolereformene. At alle fagbibliotek i dag, ti år senere, er under sterkt endringspress i og med den betydelige digitaliseringen av ny (og til dels også eldre) faglitteratur, er selvsagt noe høyskolen må forholde seg til.

¹⁹ Riktignok viste en undersøkelse i 2005 at lærerstudentenes fornøydhet med bibliotekstjenesten var redusert sammenliknet med fire år tidligere, men fortsatt var 3 av 4 fornøyd (Gulbrandsen m. fl. 2006 s. 29).

Det er vår vurdering at bygget burde ha vært utformet mer integrerende, fordelingsprosessene i byggutformingen burde ha vært bedre ivaretatt, og sterkere faglige og organisatoriske tiltak burde ha vært iverksatt for å nå effektmålene om sterkere faglig og tverrfaglig utvikling som følge av samlokaliseringen. Strukturskissen i Figur 3 på side 23 hadde gitt et bedre grunnlag for «tydelige kommunikasjonslinjer». I tillegg kunne det ha vært vurdert å ha sammenhengende korridorer uten dører langs hele byggets lengde innenfor den adgangskontrollerte sonen for å unngå dører som revirmarkeringer for de tre fagavdelingene og også for å understreke kontorarealene som felles ressurs for fleksibel fordeling over tid.

6.7 Redusert miljøbelastning

Følgende mål for miljøet er formulert i styringsdokumentet:

- Redusert belastning på miljøet gjennom størst mulig arealeffektivitet
- Mindre nybyggbehov gjennom utnytting av eksisterende bygningsmasse med tilhørende materialbruk og energibehov til oppvarming med mer.

Arealeffektiviteten er diskutert i kapittel 5.4.2. Arealnormene er ikke annerledes enn for flere tiår tilbake, men utnyttelsesgraden er betydelig høyere. Arealeffektiviteten er med andre ord utvilsomt høy, men det ligger utenfor evalueringens rammer å sammenlikne systematisk med andre høyskoler.

Mindre nybyggbehov og følgene av det er sammenliknet med et hypotetisk alternativ med bare nybygg. Prosjektet sparte nok ressurser og materialer på å utnytte den eksisterende bygningsmassen, og dermed bygge minst mulig nytt. All den stund kvadratmeterprisen på oppgraderingsdelen var halvparten av kvadratmeterprisen på nybygdelen, antar vi at dette målet er nådd.

Noen år etter innvielsen – i 2007/08 – ble delen som hadde tilhørt Christian August videregående skole og svømmehallen etterisolert. Det var et eget prosjekt som reduserte energibruken kraftig. Sett i ettertid mente noen av informantene at denne etterisoleringen kunne vært tatt samtidig med utbyggingen. Uten etterisoleringen er det uvisst om hva som hadde gitt lavest energibehov til oppvarming, utnytting av eksisterende bygningsmasse eller nybygg.

En miljøkartlegging av Høgskolen i Østfold i 2012 (Arnøy og Raadal 2013) viste at beregnet utslipp av klimagasser fra energiforbruk på studiested Fredrikstad lå på ca. 50 prosent av tilsvarende tall for studiested Remmen, til tross for at Fredrikstads studenttall var omtrent 73 prosent av studenttallet på Remmen. Da er det bare aktiviteten på studiestedet som er tatt med, ikke studentenes og de ansattes bilreiser til og fra. Målt på denne måten er altså Remmen en god del mer klimabelastende enn studiested Fredrikstad. Vi har ikke gått inn på å forklare disse forskjellene.

Inndelingen i soner for styring av varme og ventilasjon i bygningskomplekset var gjort med tanke på å redusere energiforbruket ved bruk av lokalene utenfor vanlig arbeidstid. Soneinndelingen svarer imidlertid ikke til noe fast mønster i ettermiddagsundervisning og så videre, slik at effekten ble mindre enn forventet. Det er nå 15 soner; vi vet ikke hvorvidt effekten er blitt bedre nå. Det er fortsatt slik at undervisningsrom – som nesten aldri brukes i sommermånedene – ligger i samme sone som kontorfløyer som i alle fall er delvis i bruk i samme periode.

Vi forfølger spørsmålet om miljøbelastning i en litt bredere sammenheng i kapittel 7.3.

6.8 Forbedret (drifts)økonomi

Et av delmålene ved høyskolereformen var å oppnå større kostnadseffektivitet. Remmen-prosjektets bidrag til dette var tenkt å gå gjennom stordriftsfordeler ved samlokalisering (bedre utnyttelse av administrative og faglige ressurser og bedre arealutnyttelse) og gjennom mer moderne bygningsteknisk løsninger (særlig på energisiden).

En del av de teknisk-administrative stordriftsfordelene har utvilsomt resultert i forbedret driftsøkonomi sammenliknet med separate campuser, likeledes energisparende bygningstiltak og valget av materialer med lavt vedlikeholdsbehov. Statsbygg opplyser imidlertid at bruksavhengige (variable) driftskostnader for bygningsmassen ligger på omtrent det dobbelte (per kvadratmeter og år) av det som er normalt i et utvalg av høyskoler; men ikke helt på topp. Denne kostnadsposten omfatter ikke energikostnader. Vi antar at dette kan henge sammen med blandingen av gammel og ny bygningsmasse. De energisparende tiltakene omtalt i kapittel 6.7 har selvsagt også innvirkning på driftskostnadene.

Husleiekostnadene for HiØ er også betydelige, opptil 26 prosent av de totale kostnader er nevnt, uten at vi har noe sammenlikningsgrunnlag tilgjengelig.

Vi har også nevnt at andelen administrativt ansatte har økt fra 17 til 35 prosent for HiØ i perioden fra 1998 til 2013. Dette er en betydelig økning som sannsynligvis i store trekk hadde kommet uavhengig av samlokaliseringen. Vi har ikke noe grunnlag for å si om samlokaliseringen har bidratt til å heve eller senke denne kostnadsposten i forhold til fortsatt separate campuser.

Vi forfølger spørsmålet om driftsøkonomi i en litt bredere sammenheng i kapittel 10.6.

6.9 Konklusjoner og samlet vurdering

I gjennomgangen av målformuleringene og målstrukturen (i kapittel 4) fant vi ut at det var et viktig, men underuttrykt effektmål å øke kapasiteten (bygningsarealet), men at samlokalisering var grepet for å få bevilgninger til dette. Videre fant vi at samlokaliseringens effekter på faglig/kulturell kvalitet og utvikling var underkommunisert sammenliknet med de økonomisk/administrative effektene. En analyse av høyskolereformens premisser og resultater viste at de økonomisk/administrative effektene først og fremst var forventet å komme som følge av sammenslåingen av høyskoler, mens samlokalisering primært var å anse som et kulturutviklingsprosjekt.

Høyskolen fikk 10.000 m² ekstra bruttoareal og en midlertidig avlastning for tiltakende studenttall og antall ansatte.

De faglig/kulturelle samlokaliseringseffektene har ikke vært spesielt høyt prioritert før nå, snart ti år etter sammenflyttingen. Det er også vanskelig å se at samlokaliseringen har hatt noen betydelige effekter på studietilbud og kvalitet i undervisningen, selv om noen vellykkede tiltak er iverksatt. Remmen er i høy grad avgrenset til å være et arbeidssted for ansatte og studenter og ikke et senter for et yrende studentliv gjennom døgnet og året. Spørsmålet er imidlertid hvilket nivå en burde forvente. Gitt at de faglige og kulturelle samlokaliseringseffektene var så tungt vektlagt i argumentasjonen for reformen, burde en forvente mer; gitt at forskning har vist at det er vanskelig å få til slike effekter, burde en kanskje være mer fornøyd med det som faktisk er oppnådd. Og ettersom de fag-

lig/kulturelle målene ikke var tydelig formulert, er det vanskelig å si i hvilken grad målet er oppnådd.

Høyskolen har dratt nytte av kvalitetsforbedring i administrativ tjenesteproduksjon. Her har samlokaliseringen bidratt noe, men det meste av fellesadministrasjonen ble allerede samlokalisert i midlertidige lokaler på Remmen i 1994. Driftskostnader for bygninger og infrastruktur er redusert (men ikke lenger fullt refundert av departementet), likeledes bygningens miljøbelastning i form av redusert energiforbruk, men utslippsbelastningen er betydelig større enn ved høyskolens rehabiliterte lokaler i Fredrikstad, også når studentenes og de ansattes reisevaner holdes utenfor regnestykket.

Måloppnåelsen spriker med andre ord litt. Vi har valgt å vurdere den samlede effektmåloppnåelsen til 4 poeng på en skala fra 1 til 6 (akseptabelt, men heller ikke mer).

7 VIRKNINGER AV PROSJEKTET

7.1 Om virkningskriteriet

Virksomheter er betegnelsen på konsekvenser av tiltaket som er utilsiktet. Disse kan være positive og negative (i forhold til prosjektets samfunns mål eller andre verdier for samfunnet som helhet eller for avgrensede grupper). Det kan selvsagt også være overlapp mot tilsktede effekter. Alternativt kunne en snakke om prosjektets treffsikkerhet i forhold til samfunns målet, ettersom selv positive virkninger burde kunne oppnås rimeligere ved mer direkte innsatser mot disse. Grenseoppgangene er imidlertid vage, noe som også framgår av det som Volden og Samset sier om virkningskriteriet:

«Prosjektet kan også ha utilsiktete virkninger Disse må dokumenteres og en må da tenke bredere og mer kreativt og vurdere de samlede konsekvensene av tiltaket, positive og negative, tilsktede og utilsiktete, kort- og langsiktige, for målgruppen og for andre berørte parter. Dette er ofte en krevende del av evalueringen. En skal bare ta med de virkningene som med rimelighet kan tilbakeføres som resultat av tiltaket.» (Volden og Samset 2013 s. 32)

Det er en godt befestet (og på mange områder lovfestet) praksis i norsk planleggingstradisjon å gjennomføre konsekvensutredninger for tiltak som planlegges. Plan- og bygningsloven og annet lovverk forutsetter kartlegging av hvilke konsekvenser som kan forventes av et tiltak for samfunn, kulturminner, naturressurser og det ytre miljø. På samfunnssiden er det også vanlig å inkludere konsekvenser for næringsliv. Det er nærliggende å tolke denne tradisjonen inn i Brundtland-kommisjonens tredelte bærekraftbegrep (økoologisk, sosialt og økonomisk). Slik sett er det også en forbindelse til levedyktighetskriteriet i Concepts evalueringsmodell.

7.2 Sentrale evalueringspørsmål i denne evalueringen

Allerede hurtigutredningen av 1991 for lokaliseringsvalg fulgte tematiseringen gitt av forskrifter for konsekvensutredning etter plan- og bygningsloven så langt det var hensiktsmessig (Det regionale høgskolestyret for Østfold 1991). Det er særlig konsekvenser for miljøbelastning og sosiale og økonomiske ringvirkninger som er av interesse i dette prosjektet. Bidraget til å høyne utdanningsnivået i Østfold er diskutert i kapittel 10.3.

7.3 Miljøvirkninger av lokaliseringsvalget

Utbyggingen lå inntil et naturvernområde rundt Remmen-bekken, og det ble gjort små inngrep i skogarealer, men ut fra tilgjengelig dokumentasjon virker ikke dette å ha hatt utilfredsstillende virkninger sett fra et naturvern- eller økoologiperspektiv.

Minimal miljøbelastning gjennom gjenbruk av bygninger og moderne klimaregulering var satt opp som resultatmål for byggeprosjektet og er behandlet i kapittel 6.7. Den tidligere nevnte miljøkartleggingen av Høgskolen i Østfold i 2012 (Arnøy og Raadal 2013) viste at totalutslippet av klimagasser knyttet til studiested Fredrikstad lå på 40 prosent av tallet for studiested Remmen, til tross for at Fredrikstads studenttall var omtrent 73 prosent av studenttallet på Remmen. Dette gjaldt både transport (se neste avsnitt) og aktivitet på campus. Fredrikstad var altså betydelig mer klimagassvennlig enn Remmen, totalt sett.

Rapporten viste også at transport (først og fremst arbeids- og studiereiser) ved Remmen stod for et klimagassutslipp på ca. 7.600 tonn CO₂-ekvivalenter, mot ca. 1.050 tonn fra energiomsetning på

høyskolesenteret. Langt det største bidraget kom fra studentenes biltrafikk. Den prosentvise fordeling mellom disse postene var omtrent den samme i Fredrikstad. Vi vet ikke hvor mye byggeprosjektet på Remmen reduserte klimagassutslippene sammenliknet med tocampusløsningen i Halden, men tiltak som reduserer studentenes bilreiser med en prosent vil altså ha sju ganger så stor effekt på klimagassutslippene (i absolutte tall) som tiltak som reduserer energiforbruket med en prosent.

Høyskolens egenforståelse som et lokalt tilbud til studenter fra hele fylket slik at de kan bo hjemme er for så vidt riktig, men det viser seg at langt de fleste studentene ved begge studiesteder kommer fra Fredrikstad, Halden eller Sarpsborg, se Tabell 12.

Tabell 12: Studiested og bosted for studenter ved Høgskolen i Østfold 2013

Studiested	Bosted					Sum
	Halden	Fredrikstad	Sarpsborg	Østfold ellers	Andre	
Halden	735	644	470	361	434	2.644
Fredrikstad	149	1.058	307	257	172	1.943
Sum	884	1.702	777	618	606	4.587

Datakilde: Høgskolen i Østfold

Hvis vi utelukkende ser på forholdet mellom Halden og Fredrikstad, og antar at tallene viser faktisk bosted på ukedager, ser vi at dersom hele høyskolen var lokalisert i Halden, ville det medføre en netto økning i antall reisende studenter mellom de to byene på $1.058 - 149 = 909$, mens hvis hele høyskolen var lokalisert i Fredrikstad, ville det medføre en netto økning i reisende studenter mellom de to byene på $735 - 644 = 91$, alt annet like. Dette er en indikasjon på at en total samling i Halden kunne bety en betydelig økning i klimagassutslipp sammenliknet med en total samling i Fredrikstad eller en fordeling som nå; de to sistnevnte ville være omtrent likeverdige gitt den grove indikasjonen vi har fått fra dette regnestykket. Trekker vi også inn Sarpsborg, vil balansen forrykkes slik at samling i Fredrikstad ville ha medført et mindre klimaavtrykk enn dagens deling mellom Fredrikstad og Halden (fordi Sarpsborg ligger så mye nærmere Fredrikstad enn Halden). Daglige reiser fra Moss og indre Østfold kan forrykke dette regnestykket noe, men neppe mye.

Det er to tiltak som kunne redusere klimagassutslippene fra studiereisene betydelig: bedre kollektivtransport og flere studentboliger som gjorde at flere studenter ville flytte på hybel nær studiestedet.

For Haldens vedkommende er det klart at en lokalisering i Os allé ville ha lagt betydelig bedre til rette for at studenter fra Sarpsborg og Fredrikstad (og Moss) tok toget i stedet for å kjøre bil. Det ble i 2013 opprettet en prøveordning med gratis minibusstransport mellom Remmen og Halden jernbanestasjon på utvalgte avganger for å kompensere noe for den manglende bussforbindelsen forbi Remmen. Under vår befaring var belegget lavt, men det sies å øke. Det trengs formodentlig en betydelig styrking av kollektivtrafikken til Remmen for å endre tilvente kommunikasjonsmønster for studentene, selv om de skiftes ut om lag hvert fjerde år. Imidlertid er det for lavt antall studenter og ansatte (i 2014 godt over 3.000 i alt) på Remmen til å forsvare en egen busslinje til sentrum med hyppige avganger.

Som tidligere vist er det nå bygget over 200 nye studenthybler på Remmen. Vi har ingen data om belegget på disse eller konsekvenser for studentenes biltrafikk. Det var imidlertid allerede knapphet på parkeringsplasser før hybelprosjektet.

7.4 Ringvirkninger og høyskolens integrasjon i lokalmiljøet

På dette feltet har vi bare spredte datapunkter. Integrasjonen (eller mangel på sådan) i byen kan imidlertid illustreres med høyskolesenterets beliggenhet, se Figur 10.



Figur 10: Høyskolesenteret sett mot sørøst

Inntrykket fra intervjuer og dagspressen er at den diskusjonen som var aktuell i forbindelse med lokaliseringsvalget i 1991, fortsatt er aktuell; men nå er det ingen valgsituasjon lenger. I den utredningen ble det framhevet at studentmiljøet i Os allé, kalt studentgata, var godt integrert i bymiljøet, mens Remmen ville bli mer som en arbeidsplass å regne, og studentenes integrasjon i lokalsamfunnet ville ta sterkere utgangspunkt i hvor de bodde. Som sagt er det veldig mange av studentene som ikke har verken hjemsted eller hybel i Halden, men kjører hjem etter endt arbeidstid. Høyskolesenteret på Remmen stenger i praksis kl. 15.30 (med få unntak), og studentene setter ikke noe sterkt preg på byen, og de gjør sine innkjøp der de bor; på Remmen er det knapt en kiosk. I sentrum var det også en del studentsosiale aktiviteter og en aktiv frivillighetskultur som verken ble opprettholdt i sentrum eller flyttet til Remmen. Studentsamfunnet og dets hus i sentrum ble for alle praktiske formål lagt ned i 2009 etter dalende interesse og økende kostnader. Til sammenlikning har studentmiljøet i Fredrikstad fått et oppsving i og med samlokaliseringen der.

Bevisstheten om lokaliseringsvalget i 1991 med føringer tilbake til 1963 er fortsatt sterkt til stede i byen. Kommunen planlegger nå en ny flerbrukshall for idretten i nærheten av Remmen (eller alternativt et annet sted i byen), og i den forbindelse kunne man lese følgende hjertesukk til fra en byplanlegger som ikke selv deltok i prosessene for 20 år siden:

«- I forhold til sentrumsutvikling og byliv i Halden var det et feilgrep å flytte høyskolen og studentene ut av sentrum - noe det nå ser ut til å være tilnærmet allmenn enighet om,» sa han til nrk.no. Sentrum ble tappet for hundrevis av kunder som handlet daglig i byen. Dette kom samtidig med etableringen av to nye kjøpesenter nord for byen og bidro sterkt til utarming av handelsnæringen i sentrum og et yrende byliv. Problemstillingen var kjent og diskutert på 1990-tallet, men planleggeren har forstått det slik at en samlokalisering på Remmen var bedre enn å risikere flytting av høyskolemiljøet til Fredrikstad eller Sarpsborg (Prang 2014).

Også på andre måter preget studentene fra ØDH bysentrum på en helt annen måte enn i dag. Selv de første 70 ØDH-studentene preget bylivet mer enn de mer enn 2.500 på Remmen i dag, har Halden Arbeiderblad (Kjøge 2013) uttrykt i en leder i 2013. Og i utredningen av 1991 var det et argument at uansett lokalisering, var det viktig for byen at eventuelle studentboliger ikke ble bygd i nærheten av lærestedet for å unngå en studentghetto.

Fellesanleggene med kommunen på Remmen (svømmehall, idrettsanlegg og aula) ble lenge utnyttet av forskjellige grupper, ikke minst så lenge gymnaset også holdt til på Remmen. Etter omrokkingen fra 2003 og utover forsvant også mye av dette fellesskapet. Lokaliseringen av anlegget innbyr heller ikke til å gå forbi, eller over, campus uten å ha et ærend der; det ville bli alt for lang omvei, se kartet i Figur 4 på side 29. Tapet av byens storstue (aulaen) er nevnt; men det er også spørsmål om hvorvidt den dekket et dalende behov. Lærerutdanningens tilknytning til kommunen ble også svakere, selv om de har vært på Remmen helt siden 1973. Som et eksempel ble det nevnt i intervjuene at HiØ ikke var invitert til å gi innspill til Haldens 350-års byjubileum i 2015, noe som hadde vært utenkelig ti år tidligere.

Det kan altså være flere grunner til høyskolens reduserte integrasjon i lokalmiljøet, men samlokaliseringen på Remmen er antakelig den viktigste. Over 300 studentboliger bygges nå på Remmen; det er for tidlig å si i hvilken grad disse fører til at flere studenter velger Halden og Remmen som studiested, eller som bosted under studiene, eller om det først og fremst blir en konkurrent til det private studentboligmarkedet i Halden sentrum og nærområdene mellom sentrum og Remmen.

7.5 Konklusjoner og samlet vurdering

De utilsiktede virkninger vi har diskutert her, miljøbelastning og redusert bidrag til Halden-samfunnet, er begge på den negative siden, men knyttet til forskjellige lokaliseringalternativer. Klimagassbelastningen kunne muligens forbedres noe ved fullstendig samlokalisering i Fredrikstad, grunnet færre og kortere daglige studentreiser, eller alternativt ved at lærerutdanningen flyttet til Os allé slik at flere studenter kunne reise med tog i stedet for bil. En bedre bussforbindelse til Remmen hadde også hjulpet på dette. En sterkere økonomisk og sosial ringvirkning for Halden-samfunnet hadde vært enklere å få til dersom Halden-aktivitetene ikke var samlet på Remmen, men i Os allé. Bedre kollektivtransporttilbud gjennom hele fylket kunne også ha endret reisevaner og dermed også forutsetningene for disse utslippsberegningene. Bedre kollektivtilbud og flere studenthybler i Halden kunne også ha fått betydning for hvor mange studenter som har bosted i Halden i studietiden og dermed gitt byen større del av studentlivet. Vi har imidlertid ikke hatt mulighet til å gå inn på dette konkret.

Gitt at samfunnsålet med prosjektet var knyttet til utdanning og ikke til verken miljø eller økonomi (eller sosialt miljø) på studiestedet, har ikke disse utilsiktede virkningene noen konsekvens for prosjektet ut over at en kunne ha fått mer ut av prosjektet ved en annen lokalisering. Samlet vurderer vi virkningene til 3 på en skala fra 1 til 6.

8 PROSJEKTETS RELEVANS OVER TID

8.1 Om relevanskriteriet

Relevans er kanskje det viktigste av evalueringskriteriene, og kan ses som den endelige testen på samfunnsnyttens av prosjektet. Det er samtidig et meget krevende evalueringskriterium, da vurderingen uunngåelig er basert på de respektive interessegruppers egne behov og ofte innebærer interessekonflikter.

Volden og Samset sier følgende om relevanskriteriet:

«Et prosjekt er relevant dersom det er i samsvar med viktige prioriteringer i samfunnet og for viktige brukergrupper, altså dersom det er behov for det prosjektet leverer. Oppnåelse av formelt avtalte mål er ikke synonymt med relevans – men at disse målene er i samsvar med brukernes og samfunnets behov eller prioriteringer. Dette krever altså igjen en kritisk vurdering av de formelt avtalte målene. Hvorvidt målene fremdeles er relevante kan også variere over tid, dersom behovene eller etterspørselen etter de ytelser eller goder som prosjektet gir opphav til endrer seg. En utfordring med dette kriteriet er at brukernes og samfunnets behov kan være uavklart eller motsetningsfylt. Evaluatør må derfor bruke sunn fornuft og vurdere de formelle målene i forhold til kunnskap om politiske prioriteringer, marked og trender, lover og bestemmelser.» (Volden og Samset 2013 s. 32-33)

Vurderingen av relevans har mange likheter med en analyse og vurdering av behov. I tidligfasen skal behovsanalysen danne grunnlag for å identifisere det beste tiltaket. I ettertid er det de samme behovene en er opptatt av, bare at logikken blir omvendt: en spør nå om det valgte tiltaket var det beste i lys av de behovene som lå til grunn. I tillegg må en vurdere om behovene slik de framstod i tidligfasen er gyldige fremdeles.

Næss (2005) anbefaler at behovsanalysen dekker tre ulike perspektiv: normative, etterspørselsorienterte og interessegruppebaserte.

Normative behovsanalyser tar utgangspunkt i overordnede politiske mål, lover og forskrifter og drøfter samfunnsbehov i lys av underoppfyllelse av disse. Eksperters definisjon av rimelige service- eller ytelsesnivåer for den aktuelle sektoren kan også falle inn under denne typen analyse.

Etterspørselsorienterte analyser sikter mot å måle etterspørselen etter tiltaket. Den kan for eksempel defineres som summen av individuell betalingsvillighet eller som antall brukere.

Interessegruppebaserte analyser innhenter informasjon om forskjellige interessegruppers behov i forbindelse med et problemkompleks. Med interessegrupper tenker man både på forskjellige offentlige myndigheter, grupper innenfor næringslivet og grupper innenfor sivilsamfunnet.

Alle de tre perspektivene hver for seg har sine svakheter, og nettopp derfor er det viktig at en dekker dem alle – som en form for triangulering. Næss (2005) påpeker spesielt at analyser som kun fokuserer på etterspørselen, gir et for snevert bilde av behovet for et offentlig tiltak. Slike analyser vektlegger typisk kjøpesterke grupper urimelig høyt, de fanger ikke opp kollektive og langsiktige behov på en god måte, og de måler typisk bare etterspørselen etter én konkret løsning. Å konkludere

med at behovet for en vei er stort bare fordi mange viser seg å kjøre på den, blir således litt for enkelt. Spesielt kan det føre galt av sted dersom det nettopp ikke er ønskelig å tilrettelegge for den utviklingen «markedet» gir, men at de politiske målene tvert imot tilsier at en må velge tiltak som gir en annen utvikling.

En kan ofte skille mellom det behovet som utløser prosjektet (prosjektutløsende behov) og ulike latente behov som aktualiseres hvis prosjektet blir gjennomført. De latente behovene dreier seg om å oppnå eller maksimere positive ringvirkninger og unngå/minimere negative sidevirkninger. I et samfunnsperspektiv er det viktig at en ikke bare avgrenser seg til de prosjektutløsende behovene, men også tar hensyn til de latente behovene. I motsatt fall risikerer man at prosjektet kun oppfattes som relevant i den sektoren som gjennomfører det, og ikke relevant eller endog uønsket fra andre samfunnssektorer. Det kan over tid gi en utålelig situasjon og føre til at tiltaket ikke er levedyktig.

Whist og Christensen (2011) slår fast at relevans er det viktigste spørsmålet som inngår i vurderingen av prosjekter. De gjorde en studie av tidligfasen i 23 store statlige prosjekter, og fant en klar sammenheng mellom tidligfaseprosessen og investeringsprosjektets relevans. Relevante prosjekter hadde oftere gjennomført en grundig problemanalyse i forkant, og de hadde vært preget av analyse og rasjonalitet, heller enn sterke lokale interessegrupper og komplekse koalisjonsdannelser. Dette tilsier at det er viktig å studere tidligfasen når man skal forsøke å forklare prosjektets relevans i ettertid.

8.2 Sentrale evalueringsspørsmål i denne evalueringen

Spørsmålet om relevans for høyskolesenteret på Remmen har flere dimensjoner. En kan for det første spørre om relevansen av å bygge et nytt, flott og samlokalisert høyskolesenter, framfor å beholde de gamle lokalene på Remmen og i Os Allé. Og selv om svaret på dette skulle være positivt, kan en videre spørre om relevansen av lokaliseringsvalget (campus på «landet»). Et tredje spørsmål som det også kan være naturlig å komme inn på, er om organiseringen av høyskolen er relevant, altså om det er akkurat disse avdelingene som bør være samlokalisert i Halden.

Andre forhold må derimot tas for gitt, selv i en overordnet evaluering. Strukturen som ble dannet gjennom høyskolereformen, med 28 statlige høyskoler, hvorav én i Østfold fylke, skal vi ikke evaluere. HiØs eksistens tas således for gitt. Vi har da også sett at det over tid er politisk vilje til å bevilge de midler som trengs for å opprettholde en relativt spredt høyskolestruktur som dette.

I samsvar med Næss (2005) setter vi opp evalueringsspørsmål som dekker flere perspektiver på behovene:

1. Er prosjektet relevant i forhold til politiske mål, på utdannings- og forskningsområdet så vel som i andre sektorer?
2. Er prosjektet relevant i forhold til markedet, altså studentenes etterspørsel?
3. Er prosjektet relevant for viktige interessegrupper?

I tillegg spør vi om følgende:

4. I den grad noen av disse behovene er endret etter at prosjektet ble vedtatt, er prosjektet fremdeles (like) relevant i dag?
5. Er det andre tiltak som ville vært mer relevante enn det som ble valgt?

Spørsmålene besvares i de påfølgende delkapitlene 8.3 til 8.7.

8.3 Vurdering av relevans opp mot politiske mål

8.3.1 Overordnede mål for utdanning og forskning

Som diskutert i kapittel 3 legger vi til grunn tre samfunns mål for investeringen. Disse er to av de tre overordnede målene i høyskolereformen: økt kvalitet i utdanning og forskning, og større relevans for samfunnet. I tillegg føyde vi til målet om økt utdanningsnivå i befolkningen (i Østfold). Grunnleggende sett handler alle disse målene om å øke kunnskapskapitalen i Norge og styrke landets kultur og konkurransedyktighet og dermed også verdiskapingspotensial.

Bygningsmessig infrastruktur er en nødvendig betingelse for å nå disse målene. Skal man lykkes med utdanning og forskning kreves gode fasiliteter, nok plass og nødvendige spesialrom og utstyr. Det synes godt gjort at forholdene ikke var tilfredsstillende i de gamle lokalene. I et slikt perspektiv framstår prosjektet nesten per definisjon som relevant, forutsatt at samfunnet kan nyttiggjøre seg den kompetansen som utdannes. Til det siste kan påpekes at departementet langt på vei regulerer antallet studieplasser, nettopp for at det skal samsvare med samfunnets behov og at ingen skal utdanne seg til ledighet. Staten er også lovpålagt å holde tilfredsstillende lokaler og utstyr for sine universiteter og høyskoler.

Dette prosjektet, i likhet med andre som kom i kjølvannet av høyskolereformen, hviler i tillegg på en premis om at samlokaliserte høyskoler vil realisere faglige og driftsmessige synergier. NIFUs evaluering (Kyvik 1999) betviler dette, og påpeker at det avhenger av mange andre ting, ikke minst hvilke miljøer som plasseres sammen. Svært ulike miljøer, som profesjonsutdanningene og de gamle distriktshøyskolene var, vil ikke nødvendigvis ha noen faglig gevinst av å samlokaliseres. Heller ikke når det gjelder administrative synergier, finner NIFUs evaluering noen forskjell mellom samlokaliserte og spredte høyskoler, men de utelukker ikke at slike kan realiseres på lengre sikt.

Vi har vurdert effektmåloppnåelsen for anlegget på Remmen i kapittel 5.7, og prosjektet kommer middels godt ut. Flere avdelinger fikk klart bedre bygningsmessig infrastruktur enn tidligere. Men den største avdelingen, avdeling for lærerutdanning, fikk knapt mer plass, og mistet både gårdsanlegg og aula i prosessen. Enkelte fagområder som IT og fremmedspråkene har i dag et godt renommé i nasjonal målestokk, men verken nytt bygg eller samlokalisering antas å være avgjørende årsaker til dette. Samarbeidet mellom avdelingene har vært beskjedent, men hvor stort en burde forvente at det burde bli, er uklart. Flere av informantene gir uttrykk for at bygget er en begrensende faktor for dette, med sin stjerneform, lange avstander mellom avdelingene, separate kaffekroker, etc. På den annen side er nok den faglige samhörigheten og naturlige kontaktflaten mellom de fire avdelingene på Remmen uansett begrenset. Informantene peker på at potensialet for faglige synergier ville vært større om man samlokaliserte avdeling for lærerutdanning med avdeling for ingeniørfag. De administrative tjenestene framstår derimot som styrket, noe som delvis kan tilskrives samlokaliseringen.

Når det gjelder det overordnede målet om økt utdanningsnivå i befolkningen, er det grunn til å tro at samfunnet vektlegger dette tungt nettopp i Østfold fylke. Her har man ifølge SSBs statistikkbank lenge ligget godt under landsgjennomsnittet, med kun 23 % som har høyere utdanning, mot 30 % for landet som helhet (tall fra 2014). Likevel hadde ikke Remmen-prosjektet noe mål om vekst i studenttallene, tvert imot var bygget dimensjonert etter eksisterende aktivitetsnivå. Et større areal hadde styrket relevansen etter vår vurdering, særlig ettersom det gikk så lang tid fra bygget ble di-

menasjonert til det ble realisert. Det har allikevel vært en betydelig vekst i studenttallene, og bygget har greid å absorbere denne veksten fram til nå, selv om det har kostet mye.

8.3.2 Andre samfunns mål

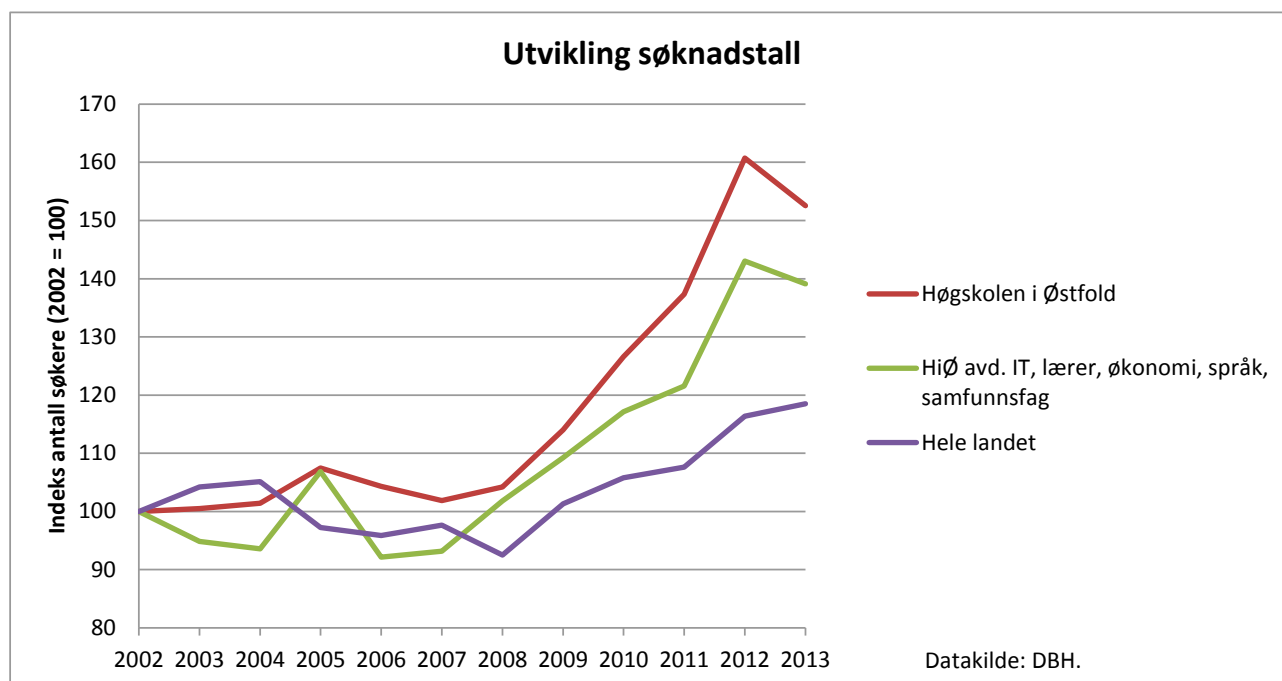
Vi vil også trekke fram de næringspolitiske målene, som i Norge er nært koblet til distriktspolitikken, og som handler om å sikre verdiskaping og sysselsetting i alle regioner. Østfold har lavest BNP per innbygger av alle fylker i Norge, igjen etter SSBs statistikkbank. Fylket har også et stort underskudd på arbeidsplasser, og det medfører at spesielt høyt utdannede enten flytter eller pendler ut av regionen (Normann m. fl. 2013). For å oppnå regional næringsutvikling, og ikke minst nye kunnskapsarbeidsplasser, er samarbeid mellom forsknings- og utdanningsinstitusjoner, næringslivet og offentlig sektor, og utvikling av konkurransedyktige næringsklynger, ansett som viktig. Om dette er en realistisk strategi kan diskuteres, og en har varierte erfaringer i Norge med klyngeutviklingsprosjekter i næringssvake regioner. Men Halden har et sterkt IT- og energimiljø som involverer både HiØs IT-avdeling, IFE, Østfoldforskning og bedrifter som Nexans og Saab, som alle deltar i klyngeprosjektet NCE Energy and Emissions Trading. En jobber også med å tilrettelegge for nyetableringer og innovasjoner basert på ideer som utvikles av studenter og forskere. Etter at Remmen Kunnskapspark ble etablert i 2013 har HiØ-anleggets relevans økt i dette perspektivet, men det er for tidlig å si hvor sterke og gode samarbeidsrelasjonene og -gevinstene vil bli.

Det hører også med å nevne at Norge har ambisiøse mål på klimaområdet, med særlige implikasjoner for transportsektor (Meld. St. 26 (2012-2013)). Disse målene var ikke vedtatt da beslutningen om lokalisering av Remmen-anlegget ble tatt (i realiteten i 1991), men medfører at lokaliseringen i dag ikke framstår som særlig moderne. Senteret ligger utenfor sentrum og skaper stor bilavhengighet blant både studenter og ansatte.

8.4 Vurdering av relevans i forhold til markedet

Relevans i forhold til markedet handler først og fremst om etterspørselen etter studieplasser. Studentene på Remmen er i stor grad rekruttert fra fylket, andelen ligger på ca. 75 % for alle avdelingene (Høgskolen i Østfold 2006). Det er også påpekt at mange, spesielt på lærerutdanningen, ikke er helt unge, men har gjerne familie og pendler til studiestedet fra sin hjemkommune. Overfor denne gruppen har Høgskolen i Østfold langt på vei monopol, da disse neppe vurderer å flytte ut av fylket for å studere. Normann m.fl. (2013) påpeker imidlertid at Østfold har en befolkningssammensetning med færre unge (20-29 år) enn for landet som helhet, noe som kan bety at det allikevel er en stor gruppe som flytter ut for å studere, for så å flytte hjem senere. Her ligger et klart potensial for HiØ dersom høyskolen greier å gjøre seg attraktiv nok.

Søkertallene til HiØ kan belyse hvorvidt attraktiviteten har endret seg, se Figur 11 nedenfor.



Figur 11: Indeks søknadstall til Høgskolen i Østfold, 2002 - 2013

Vi finner at HiØ har hatt en høyere vekst i søkertallene enn norske høyskoler samlet når en ser på perioden 2002-2013. Antallet studieplasser har også økt, men ikke på langt nær like mye. Dermed har antallet søkere per plass gått opp (dette varierer imidlertid ganske mye mellom studiene). Samlet sett taler det for at studiestedets relevans i markedet er god, og den har blitt bedre over tid, altså etter at høyskolesenteret stod ferdig. Imidlertid viser figuren også at de studiene som tilbys på Remmen i snitt ligger lavere enn for høyskolen samlet, noe som betyr at ingeniørfagene og helse-/sosialfagene i Fredrikstad drar enda mer opp.

Omfanget av etter- og videreutdanning, som betales av bedrifter, etater og enkeltpersoner, kan være en god indikator på næringslivets etterspørsel etter HiØs tilbud. Tall fra DBH viser at antallet studentårsverk innen etterutdanning har ligget på eller over nivået for andre høyskoler de senere årene. Det eksakte tallet varierer imidlertid mye fra år til år, og omfanget av etter- og videreutdanning ved høyskolene er uansett ganske lavt sammenlignet med universitetene. En informant påpekte at det lave utdanningsnivået i fylket gjør det vanskelig å selge etterutdanningskurs til bedrifter.

En annen type etterspørsel som høyskolene ønsker seg, er fra bedrifter som ønsker å investere i forskning ved høyskolene. Samlet sett er det riktignok under 3 % av FoU-utgiftene ved statlige høyskoler som kommer fra næringslivet. Gulbrandsen m. fl. (2006) påpeker at Høgskolen i Østfold er midt på treet når det gjelder å motta forskningsmidler fra næringslivet. En av våre informanter uttrykker en viss skuffelse over uttellingen på eksterne forskningsmidler, vedkommende mener at potensialet er større og tror det vil løsne snart.

8.5 Vurdering av relevans for interessegrupper

8.5.1 Flere typer interessegrupper

Det er nyttig å se på relevansen for de viktigste interessegruppene hver for seg. Dette er grupper som høyskolen er avhengig av å samarbeide godt med, og som en ønsker å tilfredsstille så langt som mulig. Vi omtaler først de gruppene som bruker bygget, dernest eksterne interessenter i lokalsamfunn og region. Vi avslutter med en vurdering av relevansen for de ulike gruppene, eller med andre ord: Hvem er det viktigst å legge til rette for?

8.5.2 De ulike brukerne av bygget

Brukernes tilfredshet med bygget er vurdert i kapittel 5.7. Interessant i denne sammenheng er den skjevfordelingen mellom avdelinger som prosjektet har medført. Mens innflytterne fra Os allé fikk nybygde, flotte lokaler og romslig med kontorer og spesialrom, opplevde avdeling for lærerutdanning at de tapte på samlokaliseringen. Ikke bare måtte denne avdelingen holde ut med byggeaktivitet i anleggsfasen, men de måtte også ta til takke med rehabiliterte lokaler, de mistet en del viktige spesialrom, og de fikk knapt flere kontorer enn de hadde før. Lærerutdanningsavdelingen opplevde heller ingen stor faglig nærhet til de avdelingene som flyttet inn. Selve samlokaliseringsprosjektet framstod som lite relevant for denne gruppen, og kanskje også for flere. Dette virket som en barriere mot samarbeid. Nå, åtte år etter åpning, har alle avdelinger ifølge våre informanter akseptert situasjonen, og man ser en positiv vilje i alle avdelinger.

Ansatte har også et liv utenfor arbeidsplassen. I den forbindelse rapporterer flere informanter om at de selv og kolleger heller ville ha hatt en arbeidsplass med enkel tilgang til byrommets praktiske fasiliteter i, eller i direkte tilknytning til, arbeidstiden. De savner byfølelsen.

Det gjør også mange av de som tilhører en annen viktig, og ikke minst tallmessig stor, brukergruppe, nemlig studentene. Disse har i hovedsak fått dekket sitt faglige behov for fasiliteter som undervisningsrom, grupperom, leseplasser og bibliotek. Remmen oppleves som et moderne studiested og bygningen bidrar til dette. Men for den gruppen som faktisk ønsker å leve som heltidsstudent og som også har et sosialt behov, oppleves ikke Remmen som like relevant i dag. Flere informanter trekker fram mangelen på «liv og røre» og et «positivt trøkk i gangene», blant annet når de sammenligner med anlegget i Fredrikstad. Det skyldes første og fremst byggets utforming, men også mangelen på aktivitet rundt anlegget, i form av studenthybler, butikker, kafeer, kollektivtilbud etc. ØDH-studentene synes å ha hatt et bedre studentliv i Os allé, og flere informanter beskriver det som at studentmiljøet «døde ut» da en flyttet til Remmen. Det finnes mange eksempler på byer med campus utenfor sentrum, hvor studentene lever sine liv og stortrives. Men da kreves en betydelig innsats med å tilrettelegge, ikke minst med studenthybler. Mange vil uansett mene at grunnlaget for et godt kollektivtilbud og butikk- og servicetilbud på Remmen er for tynt, med den aktiviteten HiØ har der. Hadde man valgt en éncampusmodell for hele høyskolen og samlet all aktivitet på Remmen, hadde det ligget bedre til rette for ytterligere vekst rundt høgskolesenteret, og lokaliseringen hadde da muligens vært mer relevant også for studentene.

Nå skal det tilføyes at mange av studentene også er godt voksne. For mange av disse er studiene en jobb eller en aktivitet som skal innpasses i et etablert sosialt liv på hjemstedet, ikke en del av et studentliv. For mange av disse kan lokaliseringens kvalitet for studentliv være mindre viktig.

8.5.3 Vertskommunen og handelsstanden

HiØs avdeling på Remmen er en av de største arbeidsplassene i Halden, noe som tilsier at den har stor betydning lokalt. Det å være vertsby for en høyskole innebærer forventninger om en del positive ringvirkninger, både økonomiske og sysselsettingsmessige, samt et mer aktivt uteliv og kulturliv. For kommunens del framstår imidlertid Remmen som en lite relevant lokalisering. Lokalbefolkningen treffer ikke studentene lenger som gruppe, studentersamfunnets hus i sentrum er lagt ned, og studentene gjør heller sine innkjøp i hjemkommunen enn i Halden sentrum. Både lokalavisen og flere informanter påpeker at Halden sentrum i dag sliter og at det står flere bygninger tomme, mens flere nye bedrifter har flyttet opp til den nye kunnskapsparken på Remmen.

Dette er selvsagt ikke kun et resultat av høyskolesenterets lokalisering. Andre årsaker er økt grensehandel og to nye kjøpesentre nord i byen. Likevel, det synes klart at en lokalisering av høyskoleanlegget i sentrum ville ha vært mer relevant for vertskommunen enn dagens lokalisering på Remmen; se også kapittel 7.4. Det er også i samsvar med utredningen fra 1991 som tok opp at Halden sentrum kunne trenge en «vitamininnsprøyting» og at Os allé ville vært best i et slikt perspektiv. Nå er det snakk om å bygge nytt kommunalt svømmeanlegg i nærheten av høyskolesenteret, og sett i sammenheng med byggingen av kunnskapssenter og studenthybler, kan det sakte, men usikkert, skje en utbygging rundt Remmen som gir høyskolesenteret noe mindre preg av å ligge isolert, men det er enda langt frem til et bymiljø.

8.5.4 Perverse incentiver?

Hvor mye vekt en skal legge på hensynet til Halden kommunes behov for ringvirkninger kan selvsagt diskuteres. Det samme gjelder studenter og ansattes egen oppfatning av hvilke fasiliteter de trenger. Concept-programmet har i andre sammenhenger skrevet om «perverse incentiver», hvor statlige investeringer framstår som gavepakker for lokale aktører som selv ikke har noen økonomiske forpliktelser. Legger man stor vekt på interessene til disse, kan det lede til konseptvalg som samlet sett er mindre relevante i et samfunnsperspektiv.

Prosessen for å få nytt høyskoleanlegg til Remmen har da også vært preget av mye lobbyvirksomhet, både fra kommunen og ikke minst høyskolen selv, som har tatt utallige turer til departement og Storting. Departementet påpeker som et generelt problem at mange byggeprosjekter svulmer opp og at behovet ofte overvurderes fra de lokale aktørenes side.

I dette tilfellet har det likevel ikke vært noen kjapp vei til bevilgning, og departementet synes å ha operert med en streng koordning og lite rom for å oppjustere det opprinnelige anslaget på rombehovet, selv om det etter hvert ble mange år gammelt. Denne investeringen skulle også bli en av de første hvor høyskolen selv måtte finansiere 25 % av økningen i husleiekostnaden gjennom sin ordinære bevilgning, mot full kompensasjon fra staten tidligere; dette var imidlertid ikke avklart på planleggingsstadiet. Derimot er det tydelig at veien til større og mer moderne lokaler gikk gjennom en samlokaliseringsstrategi, noe som kan ha redusert relevansen sammenliknet med andre lokaliseringsvalg.

8.6 Relevans over tid

Skiftende regjeringer har hatt ulike strategier for sektoren, og målene har endret ordlyd over tid. Men hensikten med utdannings- og forskningsaktivitetene i høyskolesektoren er i hovedsak uendret,

og vår vurdering er at de samfunnsmålene vi har lagt til grunn for Remmen-prosjektet fortsatt er gyldige. For eksempel finner man igjen mye av det samme innholdet i departementets tildelingsbrev til HiØ for 2014.

En utvikling som kan ha en viss betydning for relevansen er at studie- og arbeidsformen ved høyskolene er i endring. Kvalitetsreformen som ble innført i 2003 la vekt på tettere oppfølging av studentene, blant annet med flere obligatoriske innleveringsoppgaver, og dette har forsterket behovet for grupperom framfor store auditorier. Behovet for auditoriekapasitet kan allikevel være stort i perioder. På den annen side gjør teknologiske endringer at behovet for å være til stede på skolen er redusert, og flere enn før er deltidsstudenter eller ønsker nettbaserte kurs. Andelen deltidsstudenter henger også sammen med utviklingen i studiefinansieringen og studentenes økonomi. Dette gjør at selve bygget, med sine store auditorier og relativt lite fleksible utforming, blir mindre relevant enn før.

Siden 2002 har Norge innført resultatbasert finansiering for høyskolesektoren. Dette har bidratt til en sterkere konkurranse om å tiltrekke studenter og å øke volumet på forskningen. Høyskolene har også fått større frihet til å etablere nye studietilbud i samsvar med etterspørselen, og mange har utvist stor kreativitet i å opprette studietilbud som appellerer til en god studenttilværelse (og ikke bare høyt faglig nivå). Informantene omtalte imidlertid HiØ som traust på dette området. Uansett, i en situasjon med sterkere konkurranse om studentene vil både bygget og lokaliseringen ha betydning for studiestedets attraktivitet. Remmen har et bygg som fremdeles er flott og moderne, mens lokaliseringen og fraværet av et godt kollektivtilbud og andre tilbud på campus trekker i motsatt retning, slik at totaleffekten er usikker.

Potensialet for faglige synergier er minst like viktig i dag som tidligere, noe som styrker relevansen av samlokaliseringen. Tverrfaglighet er et begrep som går igjen i mange forsknings- og utdanningsinstitusjoners strategidokumenter i dag, og Forskningsrådet og Europakommisjonen vektlegger også dette i økende grad når de utlyser midler til forskning. Det samsvarer riktignok ikke helt med Bologna-prosessen og innføringen av felles utdanningsstruktur som er harmonisert mellom land, og som har gitt relativt fast programmerte studieløp, ikke minst for profesjonsstudiene.

Vår samlede vurdering er at det ikke har skjedd noen dramatiske endringer i noen av behovene som skulle tilsi at prosjektets relevans er veldig annerledes i dag enn da det ble vedtatt. Hadde høyskolen ikke fått de 10.000 m² ekstra, ville bruttoarealet per student ha vært nede på historisk lavmål med dagens studenttall og alt annet like.

8.7 Relevans i forhold til andre mulige konsepter

Som det framgår av drøftingen over, er det andre konseptvalg som kunne hatt større relevans i ett eller flere perspektiver. Noen ble da også utredet i forkant, se kapittel 3.

For det første synes det nokså åpenbart at en burde ha valgt en annen utforming av bygget, med kortere avstander og flere møteplasser. Det framstår som litt overraskende at bygget i så liten grad tilrettelegger for de faglige synergiene som var så viktige i høyskolereformen. Men som en av informantene sa, «disse målene ble glemt i den årelange kampen om å få nytt bygg, da brukte man de argumentene man hadde overfor staten». Da bygget skulle utformes, ble de ulike brukergruppens behov kartlagt, men brukerne var trolig mer opptatt av å få «sine» spesialrom enn å ha møtepunkter

med andre avdelinger. Statsbygg greide tydeligvis heller ikke å veilede brukerne på hva de som ville være hensiktsmessig i så måte, og arkitekten hadde ikke en gang synliggjort slike effekter i sitt vinnerutkast.

Når det gjelder lokaliseringsvalget, var Os allé i sentrum av Halden det andre alternativet. Dette ble utredet og forkastet i 1991. Utredningen pekte både på ulempene for vertskommunen, den økte bilismen og det dårlige service-, kultur og botilbudet for studentene på Remmen, så alt dette var kjent. Men høyskolestyret synes å ha lagt vekt på den frie beliggenheten og ekspansjonsmulighetene. I tillegg lå den estimerte investeringskostnaden marginalt lavere på Remmen. I ettertid kan en spørre seg om stivhengigheten gjennomsyret prosessen slik at det lå i kortene at en skulle bygge på Remmen. At lærerskolen ble vedtatt lokalisert her i 1964 kan karakteriseres som en tilfeldighet, som skyldtes tilbud om gratis tomt fra skogeier Anker-Rasch. Da den videregående skolen ønsket å flytte til sentrum, var det veldig naturlig for staten, som alt hadde investert mye og eide tomt på Remmen, å overta de usentrale lokalene og satse videre der. For HiØs del spilte lokaliseringen trolig mindre rolle. Derimot kan vi slå fast at Os allé ville vært mer relevant både for vertskommunen og trolig for studentene.

I et enda større perspektiv kunne en ha valgt å organisere og lokalisere avdelingene ved HiØ helt annerledes. For eksempel kunne en ha valgt en éncampusløsning med full samlokalisering av alle avdelinger, enten på Remmen eller et annet sted i Østfold. Høyskolens egen utredning fra 2006 slår fast at driftskostnadene ville blitt lavest med en éncampusløsning. En kunne for eksempel fått langt bedre utnyttelsesgrad på store auditorier, som er svært kostbare. I tillegg ville potensialet for faglige synergier vært større, spesielt antas ingeniørfagene å være viktig for i alle fall to av de eksisterende avdelingene på Remmen. På den annen side ville en slik omorganisering trolig ha skapt veldig mye uro og motstand fra grupper som måtte flytte, og det var kanskje en viktig grunn til at man lot det ligge i 2006.

HiØ kunne også ha gjort andre strategiske valg med implikasjoner for de bygningsmessige behovene. Man kunne for eksempel ha satset mye tyngre på nettbaserte studier eller deltidsstudier, med tilbud om regionale samlinger i ulike byer og tettsteder, slik for eksempel Høgskolen i Nesna har gjort. Da ville et stort og ufleksibelt bygg som Remmen-anlegget vært lite relevant. Motsatt kunne HiØ ha satt seg et mål om å bli et universitet, slik flere andre høyskoler har gjort. Da ville en tvert imot hatt behov for mer plass, i alle fall en fleksibilitet til framtidig vekst, noe som gjør lokalisering på Remmen mer relevant. Slike universitetsambisjoner synes imidlertid lite realistiske, og har heller ikke vært nevnt som ønskelige. Tvert imot ligger strategien fast om å ikke bli universitet, jamfør også både utfallet av fusjonsforhandlingene i Oslofjordalliansen og det faktum at HiØ i dagens strukturprosess i sektoren ikke arbeider for sammenslåing med andre.

I en annen politisk kontekst kunne en også ha vurdert å legge ned mange av de mindre høyskolene, og basert seg på få, store høyskoler, eller for eksempel kjøp av studieplasser i utlandet. Eller en kunne ha krevd mye sterkere faglig spesialisering mellom høyskolene, i stedet for at alle høyskoler skal tilby alle profesjonsfagene. Hva som da ville skje med anlegget på Remmen blir spekulasjoner, men vi kommer tilbake til det i forbindelse med vurderingen av investeringens levedyktighet.

8.8 Konklusjoner og samlet vurdering

Vurderingen av prosjektets relevans er viktig, men krevende. Dette må vurderes fra ulike perspektiver, og det involverer flere aspekter, både utformingen av bygget, lokaliseringen av det, og sammenhengen av avdelinger som lokaliseres der. Whist og Christensen slo fast at det er en klar sammenheng mellom grundige problemanalyser og relevans. I dette tilfellet ble det gjennomført to analyser i tidligfase, som begge kan karakteriseres som konseptvalgutredninger. Den første (1991) var grunnlag for lokaliseringsvalget og den andre (2006) var underlag for å bestemme ambisjonsnivået for samlokalisering. Den siste kom åpenbart for sent siden bygget alt sto ferdig, men vi mistenker at heller ikke den første var helt reell. Det synes å være stivhengighet i prosessene helt tilbake til 1964, da skogeier Anker-Rasch tilbød gratis tomt på den gamle skytebanen utenfor Halden.

Bygget er flott og moderne, og gir de nødvendige fasilitetene for forsknings- og utdanningsaktiviteten til tre avdelinger ved HiØ. Sånn sett har prosjektet utvilsomt relevans. Men vurdert opp mot høyskolereformens ambisiøse mål, som var bakgrunnen for prosjektet, har en ikke oppnådd de uttalte effektmålene. Premisset om at samlokalisering gir faglige synergier kan i noen grad betviles, i alle fall så lenge ingeniørfagene er lokalisert et annet sted, men uansett er ikke bygget optimalt utformet for å realisere et slikt potensial.

Videre kunne relevansen ha vært større om en hadde lagt til rette for vekst i aktiviteten (antall ansatte og studieplasser). Bygget er dimensjonert etter «gamle» studenttall, til tross for at en økning i studenttallene i Østfold er både politisk ønsket og etterspørselen er til stede.

Anleggets relevans i forhold til næringspolitiske mål har økt noe i senere tid etter at det ble bygget en kunnskapspark over veien. Det gjenstår å se hva en oppnår med dette. Derimot har lokaliseringen «ute på landet» ikke vært den mest relevante for studenter som ønsker å leve et aktivt studentliv på eller ved campus, siden det fram til i dag ikke har vært noe tilbud der ut over høyskoleanlegget. Nå er dette kanskje under endring i og med byggingen av studentboliger på nabotomten, og et eventuelt nytt kommunalt svømmeanlegg i nærheten kan også på sikt bli en relevant nabo. Lokaliseringsvalget møter heller ikke vertskommunens behov, som nå opplever stagnasjon i Halden sentrum. Til slutt er lokaliseringen heller ikke relevant i forhold til nasjonale miljø- og klimapolitiske mål på grunn av den omfattende biltrafikk høyskolesenteret genererer.

Vi vurderer relevansen i prosjektet samlet sett til 4 på en skala fra 1 til 6.

9 LØSNINGENS LEVEDYKTIGHET

9.1 Om kriteriet levedyktighet

Levedyktighetskriteriet er tidligere omtalt slik:

«Det langsiktige, strategiske perspektivet omtales gjerne som levedyktighet (eng. sustainability). En spør da om de positive effektene av tiltaket kan vedvare over hele levetiden, og om nytten for samfunnet er positiv på sikt. Dette har både en økonomisk, miljømessig og sosial/fordelingsmessig dimensjon og handler blant annet om stabiliteten i behov og prioriteringer, framtidig resurstilgang, framtidig finansieringsevne og -vilje, fleksibilitet til å tilpasse seg nye rammebetingelser etc.

Levedyktighet skiller seg fra de andre evalueringskriteriene ved at en har et klart fremadskuende perspektiv. Det som ligger bakover i tid er mindre interessant.» (Volden og Samset 2013 s. 33)

Concept har sett nærmere på levedyktighet i en tidligere studie (Lædre m. fl. 2012). Rapporten anbefaler at en praktisk analyse av levedyktigheten til et investeringsprosjekt fokuserer på tre tema:

- *Langsiktige* effekter for brukere og samfunn. Med utgangspunkt i vurderingen av måloppnåelse og behovstilfredsstillelse (relevans) spør en om effektene kan ventes å vedvare over tid.
- *Balanse* mellom ulike perspektiver og virkningsområder - tilsiktede virkninger, positive/negative sidevirkninger og kostnadsstrøm. En spør om utviklingen i disse, hver for seg og samlet, vil være slik at det er ønskelig å opprettholde tiltaket på sikt.
- *Robusthet* overfor endringer i behov, finansieringsmuligheter eller andre rammebetingelser. Dette handler i stor grad om fleksibilitet. Dersom behovet for det prosjektet leverer skulle falle bort blir det et spørsmål om alternative bruksområder eller avhendingsmuligheter.

Levedyktighet kan og bør vurderes fra ulike perspektiver. En vanlig inndeling er i de tre pilarene økonomisk eller finansiell levedyktighet, dvs. om tiltaket har positiv effekt på verdiskapingen og vil la seg finansiere over tid, miljømessig levedyktighet, dvs. om de samlede virkningene på naturen og miljøet er positive, og sosial levedyktighet, dvs. om de sosiale og fordelingsmessige virkningene mellom ulike grupper i befolkningen er akseptable over tid. En alternativ inndeling er OECDs seks tverrgående temaer som omfatter økonomiske, institusjonelle, sosioøkonomiske, teknologiske og miljømessige forhold, samt overordnede rammebetingelser og politiske prioriteringer.

Levedyktighet kan videre vurderes på ulike tidspunkt i et investeringstiltaks levetid. Først etter at hele driftsperioden er avsluttet kan en si med sikkerhet om prosjektet var levedyktig. Vurdert i forkant, eller kun noen år ut i driftsfasen som vi gjør her, vil en slik vurdering per definisjon være usikker og basert på det en har grunn til å tro om den videre utviklingen. En del av evalueringsoppgaven vil derfor være å identifisere mulige, om enn lite sannsynlige, framtidige hendelser eller utviklingstrekk, med mulig betydning for levedyktigheten, og sjekke løsningens robusthet i forhold til disse. Dette kan uvegerlig gi noe av diskusjonen et litt hypotetisk preg.

9.2 Sentrale evalueringsspørsmål i denne evalueringen

Utgangspunktet for vurderingen av levedyktighet er høyskoleanlegget på Remmen, altså selve bygget. Men siden dette er et formålsbygg blir det også et spørsmål om levedyktigheten til aktivitetene som foregår i bygget og virkningene av dem. Dersom leietaker i et formålsbygg flytter ut tidligere eller ikke greier å opprettholde aktiviteten på planlagt nivå, vil investeringen normalt være delvis

bortkastet. For nye bygg har Statsbygg satt forventet levetid til 60 år, mens for rehabiliterte bygg anslås 30 år. I dette tilfellet er det ett bygg som er rehabilitert, nemlig det som i hovedsak huser avdeling for lærerutdanning. Dette bygget sto nytt i 1973 (kontorlokalene i 1993) og rehabiliteringen fant sted i 2006, dermed kan dette betraktes som en «midtlivs-oppgradering» omtrent på forventet tidspunkt. I tillegg er det et stort nybygg.

Vi legger til grunn at intensjonen for HiØ er å bli i bygget i hele den beregnede levetiden. Innenfor denne perioden er det selvsagt planlagt både ordinært vedlikehold og jevnlig oppgradering, da byggets ulike komponenter har ulik teknisk levetid. Etter 30 år vil en burde oppgradere hele den nye delen og eventuelt bygge helt nytt for avdeling for lærerutdanning. Høyskolens nåværende kontrakt med Statsbygg varer kun i 20 år og må således fornyes i 2026.

Vi definerer følgende evalueringsspørsmål.

1. Langsiktighet: Er det rimelig å vente at bygget vil bli benyttet til nyttig forsknings- og utdanningsvirksomhet ved de tre HiØ-avdelingene i hele levetiden?
2. Balanse: Vil utviklingen på ett eller flere virkningsområder kunne bli så negativ og evt. konfliktyktfylt at det kan true levedyktigheten, selv om aktiviteten for øvrig ikke er truet?
3. Robusthet: Dersom behovet for bygget til det nåværende formålet skulle endres, hvilken fleksibilitet har man til å kunne reoptimalisere bruken av bygget? Eksempler på endringer kan være en ikke-planlagt aktivitetsvekst eller vedtak om å legge ned hele eller deler av virksomheten.

Spørsmålene besvares i de påfølgende delkapitlene 9.3 til 9.5.

9.3 Høyskoleanlegget i et langsiktig perspektiv

Hvorvidt den levetiden som er lagt til grunn er realistisk, avhenger av to forhold, for det første byggets evne til å dekke behovene over tid, og for det andre viljen og evnen hos HiØ og myndighetene til å opprettholde forsknings- og utdanningsaktiviteten på Remmen som planlagt.

Etter hvert som bygget blir eldre vil det nødvendigvis ikke tilfredsstillende de nyeste kravene og standardene, herunder krav til energieffektivitet. Det vil kunne gi høyere energikostnader enn forventet i framtidige budsjettregimer. En har valgt holdbare materialer, og løsninger som er relativt enkle å vedlikeholde. Derimot må en påregne både utvidelser, ombygging og tilpasning etter hvert som behovene endres. Så å si alle informantene trakk fram byggets manglende fleksibilitet, og påpekte at de endringene og ombyggingene som har funnet sted så langt (blant annet flyttingen av studiestedsadministrasjonen til grunnplanet der studentene er) har vært svært kostbare. Det skyldes blant annet at en har valgt avanserte, men lite fleksible, løsninger for ventilasjon, temperatur og lys.

HiØ har som nevnt fått kompensert kun 75 % av den økte husleien etter at Remmen-bygget sto ferdig, og ombygginger i ettertid har ikke blitt kompensert i det hele tatt. Husleien til Statsbygg betegnes som høy sammenlignet med private utleieryttere, men er på om lag samme nivå som ved andre høyskoler eid av Statsbygg, og inkluderer flere tjenester enn det som er vanlig hos private utleieryttere. Likevel, med mange jevnlig tilleggsprosjekter som fører til tillegg i husleien, og som skal dekkes over gjenværende leieperiode, blir husleien stadig høyere desto nærmere en kommer slutten på leieavtalen. Per i dag har HiØ en underdekning på ca. 6 MNOK per år grunnet Remmen-bygget (differansen mellom den indeksjusterte bevilgningen til husleie og faktisk betalt husleie) som må tas av

ordinær drift. En informant mente at høyskolen kunne ha unngått dette ved å etablere et fond for vedlikehold som Statsbygg ikke dekker. Byggekostnadsindeksen har steget betydelig raskere enn konsumprisindeksen siden årtusenskiftet (se Welde (2014) for detaljer). Dersom en slik trend vedvarer, bidrar det ytterligere til å øke den andelen av HiØs bevilgning som må brukes på drift av bygget. En kan komme til et tidspunkt hvor dette ikke er økonomisk holdbart innenfor de finansieringsregler som departementet legger til grunn i dag.

Når det gjelder evnen og viljen til å opprettholde aktiviteten i bygget over tid, så avhenger dette også av forhold som etterspørselen etter studieplasser, HiØs framtidige strategi og overordnede politiske prioriteringer. Bygget må ha relevans over tid for de som tar beslutningen om å bli der eller ikke. I SSBs befolkningsprognose²⁰ ventes en befolkningsvekt i perioden 2014-2040 i fylket på ca. 72 000 personer eller 25 prosent, som er omtrent på landsgjennomsnittet. Så lenge utdanning fortsetter å være gratis, og det er et (stabilt) behov for de yrkene man utdannes til på Remmen, forventer anlegget å ha relevans i markedet over tid. Kravet til utdanning forventes heller ikke å reduseres, tvert i mot er grunnskolelærerutdanningen allerede blitt 5-årig (mastergrad kreves, mot før 4-årig). Og med dagens finansieringsform betyr det at høyskolen trolig vil finne det attraktivt nok å fortsette aktiviteten.

Men HiØs strategi kan allikevel endres på måter som reduserer behovet for lokaler på Remmen. En vridning mot nettbaserte studier eller deltidsstudier vil neppe medføre at behovet for bygget forsvinner. Derimot kunne en tenke seg at spørsmålet om antall campus kommer opp på nytt, når husleieavtalen utgår i 2026, eller før. Et større press om å ta ut kostnadmessige synergier, og/eller misnøye med kommunens manglende satsing på Remmen, vil i ytterste konsekvens kunne ende med flytting av virksomheten til Fredrikstad.

Strukturen med høyskoler i alle fylker har vært del av en nasjonal strategi hvor distriktshensyn har stått sterkt. Den nåværende kunnskapsministeren har signalisert at det vil komme en stortingsmelding om strukturen i høyere utdanning våren 2015, og det er satt i gang prosesser i institusjonene for å stimulere til omorganisering (først og fremst sammenslåinger) av hensyn til kvaliteten. Hva dette kan bety for HiØ er usikkert. Nedleggelse av hele eller deler av virksomheten, eksempelvis lærerutdanningen, er et lite sannsynlig scenario, men dog et scenario. Et sterkt redusert HiØ vil slite med å betale husleien, og kanskje tvinges mot en éncampusløsning. Et annet og mer sannsynlig scenario er organisatoriske sammenslåinger med bibehold av de fleste undervisningsstedene. Institusjonen med ansvar for undervisningen på Remmen vil da muligens kunne ha visse stordriftsfordeler administrativt, og i prinsippet en noe større fleksibilitet i fordeling av studenter mellom eksisterende lokaler over flere lokaliteter. I forbindelse med utbyggingen på Remmen sørget departementet også for at det var tilgang på tomteområder for en mulig senere ekspansjon.

Alt i alt er det flere usikkerhetsfaktorer, først og fremst politiske og strategiske, men også kostnadmessige, knyttet til hvor lenge det er realistisk at aktiviteten på Remmen vedvarer.

²⁰ Den mest sannsynlige prognosen; kalt MMMM.

9.4 Balansen mellom ulike virkninger på lang sikt

Levedyktighet er også et spørsmål om hvorvidt de samlede virkningene, både tilsiktede og utilsiktede, for ulike interessenter, er akseptable over tid. Selv om det har vært en grei balanse mellom ulike hensyn så langt, kan en tenke seg at situasjonen blir utålelig på ett eller flere områder på lengre sikt.

Vi har tidligere vært inne på at det er flere grupper som ikke opplever at deres behov blir godt nok ivare tatt på Remmen. Studentenes behov for å leve et studentliv, kommunens ønske om å redde sentrum, og storsamfunnets klimaambisjoner, er alle forhold som tilsier at en sentrumsnær lokalisering ville vært mer relevant. I tillegg har det etter manges oppfatning vært en uheldig skjevfordeling mellom avdelinger, og mer generelt har ikke utgangspunktet for samarbeid vært det beste. Flere informanter gir imidlertid uttrykk for en voksende optimisme når det gjelder både faglig samarbeid og studentenes tilfredshet med Remmen. Flere initiativ til samarbeid er tatt den senere tid, det er store forventninger til ringvirkningene av kunnskapsparken, studentene har fått sin egen studentkro ved kantinen, og det bygges nå studentboliger i umiddelbar nærhet til høyskolen. Dessverre kan dette bety at situasjonen for vertskommunen forverres ytterligere i den forstand at studentene får ytterligere mindre behov for å bevege seg utenfor Remmen. Men, også kommunen har mye å vinne på at Remmen blir en levende bydel preget av kunnskap og innovasjon.

Klimamålene får stadig sterkere betydning i samfunnet, og her kan det komme til en konflikt med hensynet til tilgjengelighet. Remmen har så langt hatt god kapasitet hva gjelder parkering, men de 300 nye studentboligene bygges uten ekstra parkeringsplasser. Flere informanter uttrykker en bekymring og skepsis i forhold til dette, og ser for seg at det kan bli et konflikttema framover. Det vil også kunne gi skolen et dårlig rykte som «miljøversting». Dette alene antas likevel ikke å true levedyktigheten til anlegget.

9.5 Byggets fleksibilitet og alternative anvendelse

Vi har diskutert noen mulige årsaker til at behovet for dagens høyskolesenter eventuelt kan falle bort eller endres dramatisk i framtiden. Neste spørsmål er hva som i så fall kan skje med byggene.

Høyskoleanlegget er som nevnt et formålsbygg, noe som betyr at store deler av bygningsmassen har lav generalitet. Det er bygget for undervisning og forskning, og det er gjort tilpasninger til de spesifikke avdelingene som i dag holder til i bygget, ikke minst hva gjelder spesialrom. Likevel, det meste av arealene er tross alt brukbart også for andre typer undervisning og forskning. Endringer som for eksempel nedleggelse av én avdeling og overføring av annen aktivitet fra Fredrikstad, burde derfor være fullt mulig, selv om det kan bli dyrt. Om HiØ derimot skulle legges ned i sin helhet, er det lite sannsynlig at Statsbygg greier å finne andre leietakere med særlig høy betalingsvillighet for bygget slik det framstår i dag og slik det er lokalisert. Som nevnt har fylkeskommunen allerede erkjent at det var et feilgrep å lokalisere en videregående skole på Remmen, og vil neppe flytte tilbake. Bygget vil i så tilfelle ha svært lav restverdi. På den annen side vil en eventuell ny svømmehall i nærheten, og annen vekst på Remmen, kunne gjøre området mer attraktivt igjen også for videregående opplæring.

En annen utfordring som mange av informantene nevner er den motsatte, nemlig at kapasiteten allerede i dag er på bristepunktet og at en ikke tåler større vekst. Dette er vi mindre bekymret for. Området har utvidelsespotensial, det vil for eksempel være mulig å sette opp et tilbygg, eller en kan gjøre om svømmehallen til undervisningsbygg siden kommunen allikevel skal bygge ny svømme-

hall. Det må også bemerkes at selv om bygget ikke var dimensjonert for vekst, så har en tross alt greid å ta unna en betydelig vekst allerede. Arealeffektiviteten er i dag langt høyere enn den var opprinnelig, selv om det også har kostet. Om dette betyr at arealene var overdimensjonert i utgangspunktet, vites ikke. Under vår befaring på stedet var det nesten folketomt, og flere informanter medgir at det slett ikke er alle deler av bygget som er like trangbodd. Det er først og fremst kontorer en har for lite av, samt grupperom rett før eksamen, ifølge enkelte utsagn. En av informantene antyder at alle problemene ville vært løst om en hadde tilrettelagt for landskap i stedet for cellekontorer. Innenfor en del administrative felt finnes det erfaring med dette. Deling av kontorer, spesielt blant de som har mindre stillingsbrøker, er en løsning som også benyttes i dag. Det opereres ikke med internhusleie, noe som ved andre utdannings- og forskningsinstitusjoner har synliggjort reelle behov og vist seg å frigjøre mye plass. På Remmen har en derimot et rom-bookingsystem som skulle tilsi at felles lokaler brukes effektivt. Det antydes likevel at det er en viss kultur for overbooking (en holder av rom som ikke brukes), det gjelder blant annet grupperommene som studentene bruker.

9.6 Konklusjoner og samlet vurdering

Når vi spør informantene om hva de tror vil skje med bygget framover, sier mange at de tror leieavtalen vil bli fornyet etter 2026 i tråd med intensjonen, men at det vil bli behov for en utvidelse (tilbygg) for å møte veksten i antall studenter og ansatte. Det synes å herske en viss optimisme for framtiden. Mange tror at de effektene man ikke har realisert til nå, vil komme, og de forutsetningene som ikke har slått til skal nå bli virkelighet, både kunnskapspark, studentboliger, og kanskje vil kommunen bygge badeland og flerbrukshall på Remmen.

Det er sannsynlig at bygget er holdbart i hele den antatte levetiden. Men, kombinasjonen av lav fleksibilitet og måten ombygginger finansieres på, kan gi meget høye huskostnader over tid, noe som vil kunne gå ut over den ordinære driften. Et mulig scenario er at dette presser fram en ny diskusjon om både organisering og lokalisering, som i verste fall kunne ende med nedleggelse i Halden. En annen risiko, som finnes på politisk nivå, handler om regjeringens mulige strategi om å redusere antall høyskoler i Norge. Det er umulig å si noe om hvordan dette i så fall vil slå ut for høyskolesenteret på Remmen. Erfaringer tilsier at eventuelle nye samlokaliseringer etter reorganiseringer vil utløse ytterligere arealbehov, med lange ledetider, noe som taler for at Remmen fortsatt vil huse undervisning på høyere nivå i lang tid framover. Det er også en tendens til at høyere utdanningsinstitusjoner også tilbyr studier i tilrettelagte lokaler på mange steder i landet. Etterspørselen etter utdanning i Østfold antas også å øke jevnt over tid.

Når det gjelder hensynet til de ulike interessentene, ser vi ikke at det er stor fare for at det går mot en kritisk ubalanse som truer levedyktigheten. Studentenes behov vil trolig bli bedre ivaretatt i tiden framover, når de nye studentboligene kommer på plass. Kommunens valg om å satse på Remmen eller ikke kan likevel komme til å bli et konfliktpunkt framover.

Bygget er tilpasset de nåværende avdelingene og nåværende aktivitetsnivå, og det framholdes som lite fleksibelt i forhold til endringer. Vi tror likevel det er realistisk å tenke seg at bygget kan tilpasses nye fagavdelinger og endret aktivitetsnivå. Ved fortsatt vekst er det ekspansjonsmuligheter i form av tilbygg. Om HiØ derimot skulle legges ned før levetiden er omme, vil det neppe ha særlig stor verdi for andre leietakere, og investeringen vil da være delvis bortkastet. Departementet sitter riktignok med et overordnet ansvar innenfor hele utdanningssektoren, og selv om det formelt er Statsbygg (under et annet departement) som eier bygningsmassen, har staten en sterk interesse i å

ikke la høyskolesenteret stå ubrukt som følge av flytting av aktivitet dersom det utløser behov for nybygging andre steder. Stiavhengigheten virker i favør av levedyktighet.

Samlet vurdering av levedyktighet blir etter dette at den er god, og vi gir den 5 poeng på en skala fra 1 til 6.

10 SAMFUNNSØKONOMISK LØNNSOMHET

10.1 Om lønnsomhetskriteriet

Samfunnet har ikke ubegrenset med ressurser, og offentlige midler som brukes på ett offentlig tiltak går på bekostning av andre goder innbyggerne kunne ha fått. Det er derfor ikke nok å spørre om prosjektet er nyttig – en må også forsikre seg om at nytten står i et rimelig forhold til ressursbruken, og at en har valgt løsninger som er kostnadseffektive og ikke innebærer sløsing. En samfunnsøkonomisk analyse av prosjektet inngår derfor som et sjette kriterium i evalueringsmodellen (Volden og Samset 2013).

En fordel med å underlegge konkurrerende prosjekter en økonomisk logikk er at man i prinsippet kan beregne nytte/kostnadsforholdet i dem etter samme målestokk, noe som forenkler sammenlikningen mellom dem betydelig. Jo flere av fordelene og ulempene ved et prosjekt man kan prissette og dermed beregne verdien av, jo mer dekkende kan lønnsomhetsberegningen sies å være for prosjektet som helhet. En ulempe er at man i beslutningsprosesser ikke alltid ønsker å redusere alle forhold ved et prosjekt til økonomiske størrelser. Hvis man i en slik situasjon argumenterer for at det bare er et spørsmål om hvilken pris man er villig til å betale for å oppnå et mål, glemmer man nettopp at det ikke er gitt at alle forhold bør reduseres til et spørsmål om økonomiske verdier, selv om det i prinsippet kunne la seg gjøre.

Evalueringsteknisk kan det også være en utfordring at de samfunnsøkonomiske lønnsomhetsberegninger kan overlappe sterkt med enkelte av de vurderinger som er gjort under de fem andre kriteriene. I denne rapporten har vi adressert overlappsspørsmålet med å plasser noen forhold av økonomisk karakter utelukkende i dette kapitlet, selv om det normalt også burde ha vært behandlet under ett eller flere av de andre kriteriene.

10.2 Sentrale evalueringsspørsmål i denne evalueringen

Dette prosjektet var ment å gi to hovedtyper av samfunnsøkonomiske nyttevirkninger²¹:

- i) Humankapitalen styrkes, gjennom at
 - flere får mulighet til å studere, og/eller
 - kvaliteten på utdanningen forbedres
- ii) Stordriftsfordeler i produksjonen av høyskoleutdanning realiseres, m.a.o. utdanning av gitt omfang og kvalitet produseres mer effektivt, som følge av samlokaliseringen i et felles høyskolesenter.

Dette er virkninger som det i prinsippet både er mulig og ønskelig å verdsette. Men i praksis, og innenfor rammen av denne evalueringen, er det ikke realistisk å oppnå særlig pålitelige anslag. Kostnadssiden består i hovedsak av investeringskostnaden, som skal ha påslag for skattefinansieringskostnad (20 prosent), og fradrag for eventuell restverdi (av anlegget) etter endt beregningstid, som trolig er meget lav i dette tilfellet. Vi har også avdekket at det er brukt betydelige ressurser på tilpasninger, endringer og oppgraderinger av bygget i årene etter innflytting, men vi mangler en samlet økonomisk oversikt over dette. På den annen side må vi trekke fra kostnader ved tilpasninger, endringer og oppgraderinger som ville måtte gjennomføres i nullalternativet, definert som en

²¹ Terminologien for OECD-kriteriene er ikke helt avstemt med terminologien for samfunnsøkonomiske analyser. Nyttevirkninger i dette kapitlet kan derfor korrespondere med både tilskattede effekter og positive virkninger i tidligere kapitler, og kostnader kan korrespondere både med kostnader og med negative virkninger.

videreføring av status quo, for å opprettholde en akseptabel standard og eventuell nødvendig ekspansjon innenfor rammen av en tocampusløsning i Halden. Nettoeffekten av dette er derfor høyst usikker.

I tidligere kapitler har vi også beskrevet andre virkninger, som klima- og miljøvirkninger (økt biltrafikk), og effekt på vertskommunens utvikling i både økonomisk og sosial/kulturell betydning. Det antas allikevel at den samfunnsøkonomiske betydningen av disse virkningene er nokså begrenset. Spesielt er det slik at økonomiske ringvirkninger, i form av sysselsetting, økt attraktivitet, byutvikling etc. for vertskommunen ikke uten videre kan medregnes som en samfunnsøkonomisk gevinst, ettersom samfunnsøkonomiske analyser per definisjon gjøres på nasjonal basis – regionale fordelingsvirkninger nuller hverandre ut.

Finansdepartementet (2014) definerer tre ulike typer samfunnsøkonomiske analyser. I dette tilfellet er den «minst ambisiøse», kostnads-virkningsanalyse, mest aktuell, da en ikke greier å verdsette alle relevante virkninger, samtidig som måloppnåelsen heller ikke kan tas for gitt. Vi har imidlertid alt kartlagt investeringskostnaden så langt vi kommer (i kapittel 5 om produktivitet), tilsiktede effekter/virkninger (i kapittel 6 om måloppnåelse) og utilsiktede virkninger (i kapittel 7 om virkninger) under tidligere evalueringskriterier, og ser det derfor som overflødig å gjøre en ny, fullstendig konsekvensutredning her²². Vi velger i stedet å svare ut den samfunnsøkonomiske analysen ved å drøfte de to hovedtypene av samfunnsøkonomiske nyttevirkninger i) og ii) nevnt over. Kostnadseffektiviteten i selve byggeprosjektet har vi gått gjennom i produktivitetsskapitlet (kapittel 5), men vi tar funnene derfra med i vurderingen. Til slutt gir vi en samlet, skjønsmessig vurdering av disse gevinstene opp mot investeringskostnaden, på høyst usikkert grunnlag.

10.3 Styrket humankapital i Østfold?

Høyskolesenteret på Remmen kan ha styrket humankapitalen i regionen, enten ved at flere har fått muligheten til å studere, og/eller ved at kvaliteten på utdanningen er forbedret.

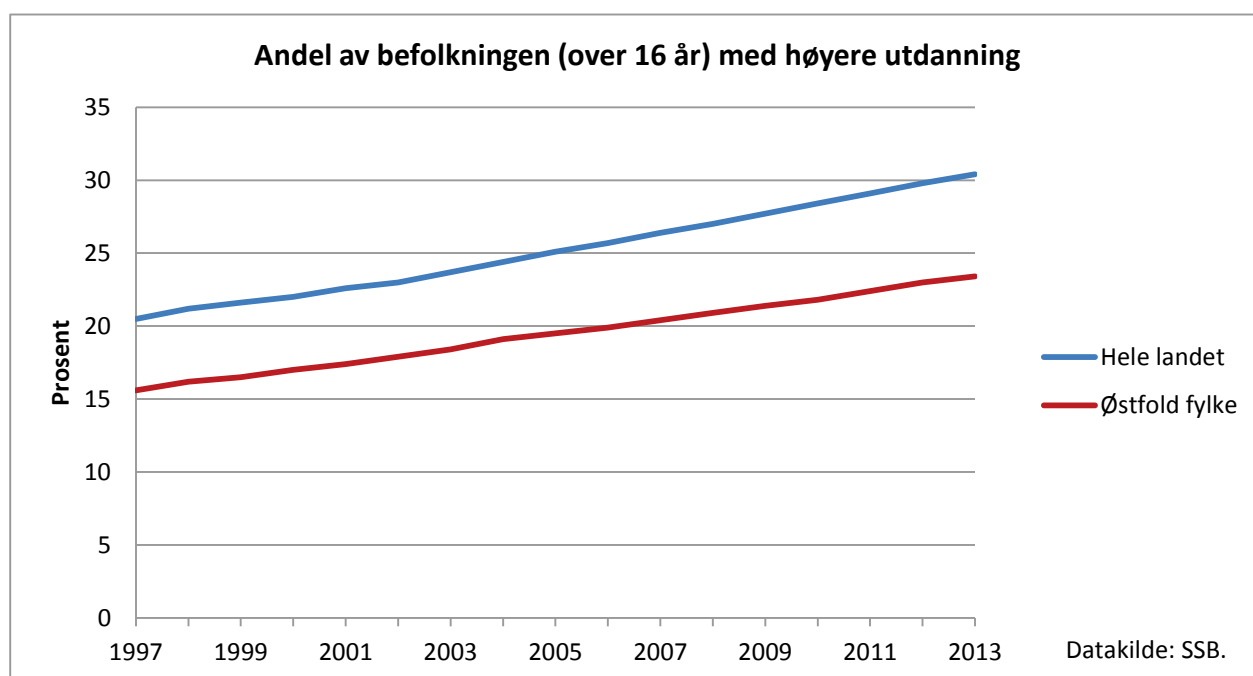
Prosjektet hadde ikke som eksplisitt mål å øke antallet studieplasser eller utdanningsnivået i befolkningen, og bygget var ikke egentlig dimensjonert for vekst. Allikevel kan en slå fast at bygget har vært fleksibelt nok til å greie å absorbere en betydelig vekst, ikke minst fordi det økte den totale bygningsmassen med ca. 10.000 m², og det har således gitt mulighet for å utvide studenttallene ved HiØ, innen både lærer- og førskolelærerutdanning, IT og automatisering, og fremmedspråk, samfunnsfag og økonomi. Som tidligere påpekt fikk en riktignok et fall i studenttallene i perioden rett etter åpning, men veksten tok seg deretter opp igjen. I 2014 var det registrert over 3.600 studenter ved studiested Remmen, som er langt over de 2.200 som bygget var dimensjonert for. Se også Tabell 13. I tillegg kommer Senter for kompetanseutvikling (SKUT), som har 850 betalende deltidsstudenter som følger opplegg som utnytter ledig kapasitet i lokalene på kveldstid og i helger.

Om dette betyr at flere tar utdanning sammenliknet med nullalternativet, er riktignok usikkert. Andre høyskoler har opplevd den samme trenden, både det nevnte fallet i studenttallene ca. 2005/06, og en betydelig vekst i et noe lengre perspektiv. Vi finner det sannsynlig at HiØ ville ha

²² En av Concept-programmets pilotevalueringer som også gjaldt et byggeprosjekt, Svinesund kontrollstasjon (Finne m. fl. 2012), gjorde en grundig kostnads-virkningsanalyse, men greide uansett ikke å konkludere med hensyn til om tiltaket var lønnsomt, vesentlig på grunn av manglende data. Øvelsen var nyttig, men konklusjonen var at en fikk lite ut av en slik analyse som supplement til evalueringen etter de fem OECD-kriteriene.

lagt til rette for en slik vekst uavhengig av om en fikk nytt høyskolesenter på Remmen. I så fall betyr det at nullalternativet må justeres slik at vi legger til grunn den samme veksten der, for eksempel gjennom fortetting eller flere leide lokaler. Vi kan imidlertid se av Figur 6 at særlig lærerutdanningen var trangbodd før utvidelsen på Remmen, noe som ville ha vanskeliggjort ytterligere fortetting.

I den grad HiØ allikevel har opplevd en viss vekst på lengre sikt som direkte følge av det nye bygget, må en videre spørre seg om dette er studenter som ellers ikke ville ha studert eller om de hadde studert ved andre høyskoler. På samme måte som ringvirkninger for vertskommunen ikke nødvendigvis har samfunnsøkonomisk (nasjonal) betydning, er det ikke sikkert at et signalbygg på Remmen som øker studiestedets attraktivitet, fører til en reell økning i utdanningsnivået i befolkningen. Dersom studentene alternativt ville ha studert et annet sted, er det ingen effekt. Vi har ikke hatt mulighet til å undersøke dette, men velger andelen av befolkningen med høyere utdanning som en enkel indikasjon; se Figur 12.



Figur 12: Andel av befolkningen med høyere utdanning

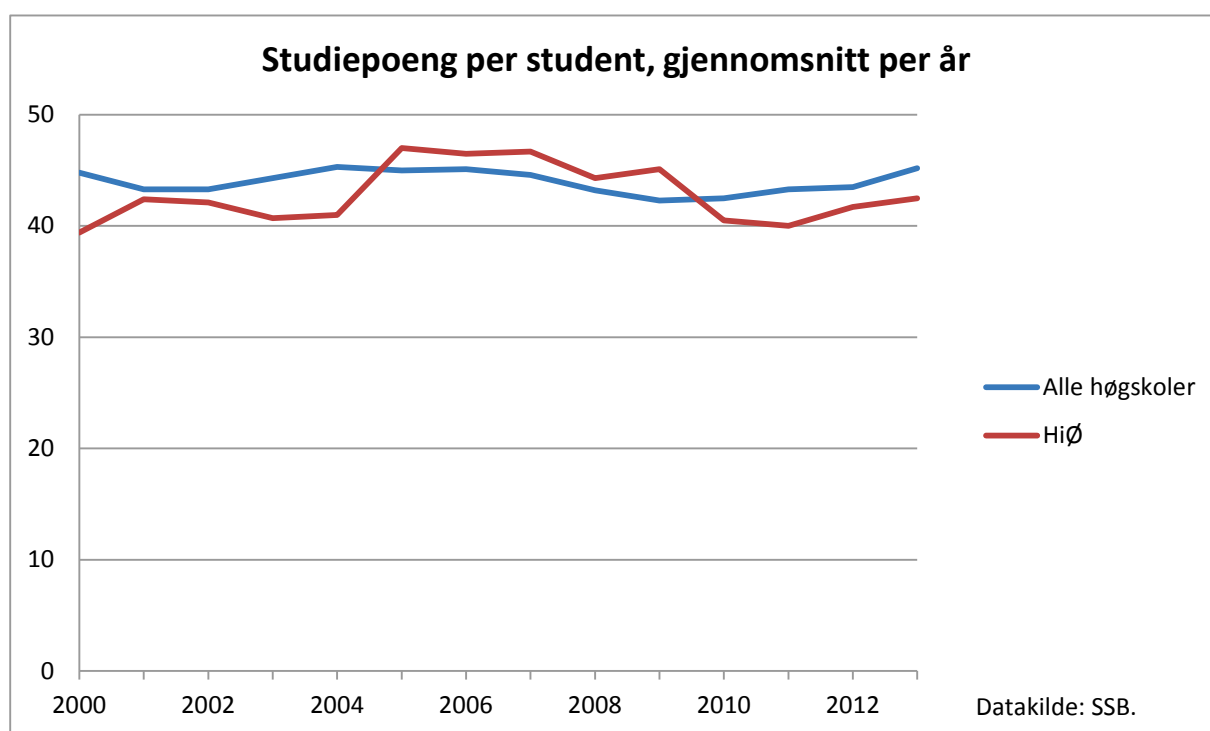
Vi merker oss at andelen med høyere utdanning fremdeles er betydelig lavere i Østfold enn i resten av landet, og gapet har ikke blitt mindre etter at en fikk nytt bygg. Snarere har etterslepet faktisk økt marginalt. Det kan imidlertid være flere forklaringer på dette. Andelen av befolkningen med høyere utdanning stiger riktignok veldig raskt, men den inneholder alle aldersklasser over 16 år, og den fylkesvise variasjonen i økningen inneholder naturligvis både inn- og utflytting. Man kunne faktisk tenke seg en «brain drain»-situasjon som en delforklaring.

Det følger imidlertid av diskusjonen at effekten av tiltaket på antall som tar utdanning i Østfold er usikker, men trolig nokså begrenset.

10.4 Bedre kvalitet på utdanningen?

Samlokaliseringen skulle gi faglige synergier og komme studentene til gode i form av et bedre utdanningstilbud. I motsetning til ovennevnte virkning var dette en viktig del av målbildet for prosjektet. Gevinstene skulle realiseres gjennom tilgangen til flere og bedre lærekrefter, bedre kvalitet på forskningen, mer tverrfaglighet, bedre studiekombinasjonsmuligheter, bedre kvalitet på støttetjenestene etc. Bedre kvalitet på forskningen er riktignok et selvstendig punkt, som kan ha verdi ut over effekten på bedre undervisning, men vi omtaler det her siden høyskolen først og fremst skal drive forskning som understøtter undervisningen og således kommer studentene til gode.

Vi har tidligere argumentert for at måloppnåelsen på dette punktet har vært nokså begrenset (se kapittel 5.7). Vi supplerer her med en annen indikator på studentenes utbytte av undervisningen, nemlig antall studiepoeng per student, se Figur 13.



Figur 13: Studiepoeng per student

Figuren viser at HiØ gjorde et hopp opp i 2005, som holdt seg noen år, før det igjen falt til under landsgjennomsnittet da også resten av Sarpsborg-miljøet flyttet til Fredrikstad. Om dette var en kortsiktig positiv effekt av bygget på Remmen er vanskelig å si. Det faktum at søknadstallene til Remmen økte noe akkurat i 2005, kanskje på grunn av interesse knyttet til nytt bygg, gjør at en mer plausibel forklaring på den økte studiepoengproduksjonen er at studentene som kom inn var bedre kvalifiserte. Vi har ikke hatt kapasitet til å sjekke ut opptakspoeng for Remmen-studentene i evalueringssprosjektet. På den andre siden var 2005 i realiteten det mest trangbodde året på Remmen fordi alle hadde flyttet inn, men mange av lokalene var utilgjengelige på grunn av ombyggingen.

10.5 Hvor stor er den samfunnsøkonomiske verdien av eventuelle endringer?

Det neste spørsmålet er hvilken samfunnsøkonomisk verdi en kan tillegge gitte forbedringer i utdanningsvolum og -kvalitet. Vi diskuterer dette samlet.

Det er liten tvil om at samfunnet etterspør kompetent arbeidskraft fra alle de aktuelle avdelingene på Remmen, se kapitlet om relevans i forhold til markedet. Det finnes også mye litteratur som dokumenterer, både ved teoretiske modeller og empiriske studier, at utdanning gir en positiv samfunnsøkonomisk avkastning (se Hægeland (2003) for en litteraturoversikt). Dette slår i noen grad ut i markedsverdien på arbeidskraften, i form av høyere forventet lønn. Et typisk anslag for inntektsøkningen knyttet til ett år ekstra utdanning i Norge er 5 prosent (Hægeland 2003). I tillegg har utdanning en rekke andre gevinster for den enkelte, som økt sosial status, og ofte et bredere tilfang av kulturelle aktiviteter.

Utdanning kan også ha gevinster for samfunnet som den enkelte ikke tar hensyn til (positive eksterneffekter). Det kan for eksempel dreie seg om stimulering av innovasjon og spredning av ny teknologi og om risikospredning. Videre, som påpekt av bl.a. OECD (2013), kan utdanning gi positive ringvirkninger for helse og levealder, deltakelse i samfunnet (f.eks. bruk av stemmeretten, frivillig arbeid, etc.) og dessuten økt lovlighet/mindre kriminalitet. Dette er virkninger som vanskelig lar seg verdsette, men deres eksistens er det likevel stor enighet om.

Utdanning har imidlertid også samfunnsøkonomiske kostnader, ikke bare høyskolens driftskostnader, men også tapt verdiskaping under utdanningen. Siden grensenytten vil være avtakende, finnes det i prinsippet et samfunnsøkonomisk sett optimalt nivå på utdanningsnivået i befolkningen, slik at utdanning ut over dette er ulønnsomt. I en artikkel skrevet omtrent på samme tid som Remmen-anlegget stod ferdig, stiller Barth (2005) spørsmålet om Norge overinvesterer i utdanning. Konklusjonen er imidlertid at investering i utdanning fortsatt gir god avkastning for samfunnet. Østfold har lenge utmerket seg med lavt gjennomsnittlig utdanningsnivå i et norsk perspektiv, noe som tilsier at avkastningen av å satse på HiØ i alle fall ikke kan ha vært lavere enn avkastningen på tilsvarende investering ved andre høyskoler.

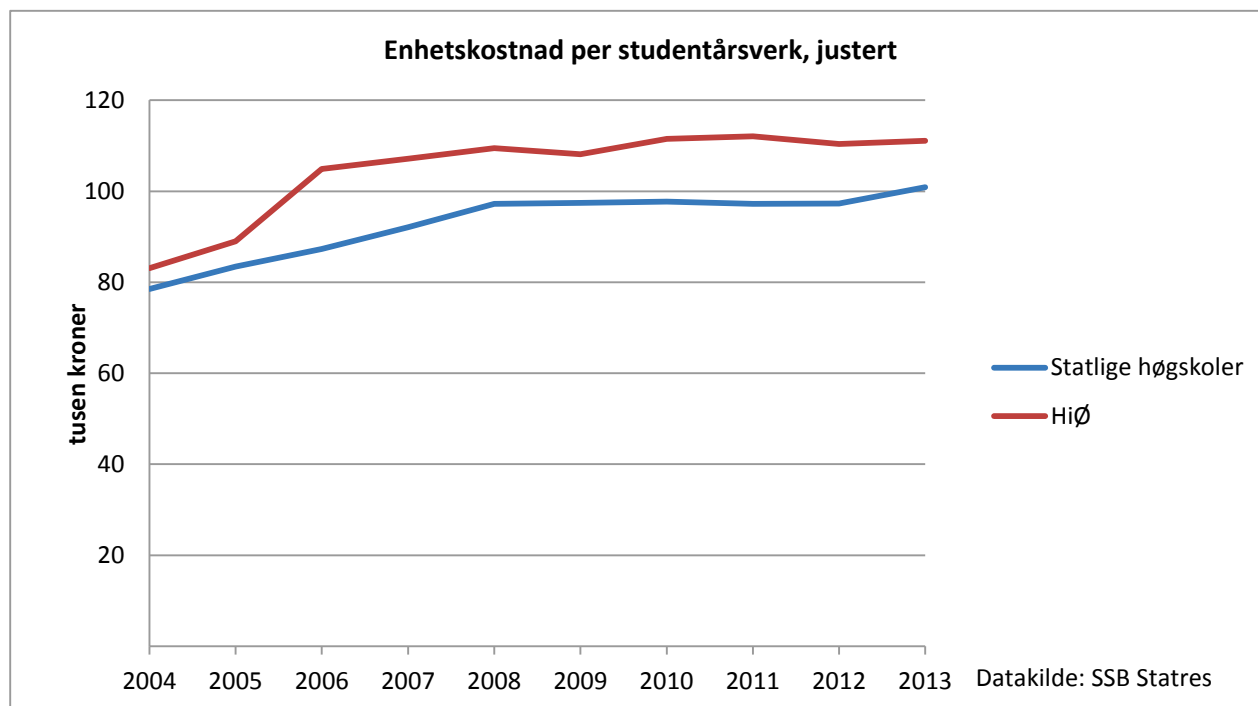
10.6 Bedre driftsøkonomi som følge av samlokalisering?

En viktig antakelse, og et mål med prosjektet, var at samlokaliseringen skulle gi økonomisk-administrative stordriftsfordeler og dermed besparelser knyttet til driften av høyskolen. Dette gjelder uavhengig av kvalitet og omfang på utdanningen. Både i en rapport til HiØs styre (Skåren m. fl. 1995) om samlokalisering på Remmen, og senere i en annen intern rapport som utredet samlokaliseringalternativer (Høgskolen i Østfold 2006), legger en til grunn at driftskostnadene for HiØ samlet vil bli lavere jo flere avdelinger som samlokaliseres og jo tidligere det skjer. En forventet blant annet økonomiske besparelser gjennom deling av undervisningsrom, IT-drift, bibliotek, samt at reisekostnader og andre administrative kostnader ville gå ned. En ville også forvente en nedgang i behovet for administrativt ansatte, alt annet likt. Nullalternativet er som nevnt den tidligere to-campus-løsningen Remmen/Os allé.

Som tidligere nevnt konkluderte følgeevalueringen av høyskolereformen (Kyvik 1999) med at de antatte økonomisk-administrative besparelsene i liten grad var realisert fem år etter reformen. Den utelukket imidlertid ikke at slike besparelser kunne realiseres på noe lengre sikt. Evalueringen av høyskolereformen ble gjennomført før HiØ og mange andre høyskoler hadde fått den bygningsmes-

sige infrastrukturen på plass. Det er derfor interessant å spørre om en nå finner tegn til slike effekter.

SSB fører statistikk som viser driftskostnadene per studentårsverk. Vi mener at dette er en rimelig god indikator på hvordan driftsøkonomien har utviklet seg etter at høyskolesenteret på Remmen ble etablert, se Figur 14.



Figur 14: Enhetskostnad per studentårsverk^{23,24}

Figuren viser at driftskostnadene per studentårsverk ikke har gått ned som forutsatt, og resultatet er heller forverret enn forbedret sammenlignet med gjennomsnittet for sektoren. Her er det imidlertid mange forhold som spiller inn, og også mange av de andre høyskolene har gjennomgått samlokaliseringprosesser, men på langt nær alle.

En alternativ indikator på effektivitet i administrasjonen er antall studenter per administrative årsverk. Kostnadsberegningutvalget, som gjennomgikk økonomien i høyskolene i perioden 1992-97, fant at HiØ kom noe bedre ut enn snittet for høyskolesektoren i denne perioden. HiØ hadde gjennomsnittlig 66 studenter per administrativ stilling, mot 50 for høyskolesektoren samlet (NOU 1998:6). Om en ser på tilsvarende tall for de senere år, så finner vi at utviklingen har gått i «feil» retning for både HiØ og høyskolene samlet, med stadig færre studenter per administrativt ansatt. Ifølge DBH økte antallet administrative årsverk ved HiØ fra 79 i 2004 til 132 i 2013. Det innebar at en gikk fra 62 studenter per administrativt årsverk i 2004 til kun 42 i 2013. Dette synes fremdeles å

²³ For å ta hensyn til at lærestedene er sammensatt av ulike typer studier som er forskjellige mht. kostnader, er det justert for satsene mht. seks kategorier av studier i finansieringssystemet for universiteter og høyskoler.

²⁴ I regnskapene kan man ikke skille ut driftsutgifter som går til studiepoengproduksjon. I enhetskostnader er derfor alle driftsutgifter tatt med.

være noe bedre enn gjennomsnittet for høyskolene samlet. Vi må ta et lite forbehold fordi flere høyskoler ble til universiteter i perioden, slik at sammenlikningsgrunnlaget ikke er helt stabilt over tid.

Det er således ingen klare indikasjoner på at en har greid å ta ut økonomisk-administrative besparelser ved HiØ som følge av samlokaliseringen. Samtidig må det påpekes at det er svært krevende å studere en slik effekt så lang tid etterpå, hvor mange andre forhold er endret, ikke minst har det vært en generell trend mot at høyskolene påføres stadig flere administrative oppgaver. Dessuten er det alltid vanskelig å vite når en kostnadsindikator sier noe om effektivitet og når den sier noe om (mangel på) kvalitet.

Resultatet er i samsvar med en annen nyere studie av kostnader i UH-sektor (Reiling m. fl. 2014). De finner ikke tegn til stordriftsfordeler i sektoren, verken for stabs- og støttefunksjoner eller for studieproduksjon generelt. Studien ser blant annet på høyskolens størrelse og også klassestørrelse, men ser ikke på samlokalisering spesielt. Studien antyder at det kan handle om manglende incentiver fordi universitetene og høyskolene ikke har noen forventning om å beholde en gevinst.

10.7 Kostnadseffektiviteten i selve byggeprosjektet

Gitt at en skulle ha nytt bygg på Remmen, er det til slutt interessant å spørre om kostnadseffektiviteten i prosjektet var akseptabel sammenliknet med andre tilsvarende byggeprosjekter. Vi har i kapittel 5.3 (fra side 45) sett at kvadratmeterprisen syntes akseptabel, sammenliknet med tilsvarende høyskolebygg i samme periode, men at en bedre indikator hadde vært sammenlikning av livsløpskostnader, dersom disse hadde vært tilgjengelige.

I kapittel 8.5.4 diskuterte vi eventuelt innslag av «perverse incentiver», både i form av manglende edruelighet fra høyskolens side når det gjelder kvalitet, størrelse, utstyr etc., og manglende interesse for de økonomiske besparelsene i kostnader for forvaltning, drift og vedlikehold (FDV) som kan oppnås ved samlokalisering, fordi en tredjepart, staten skulle betaler brorparten av kostnaden. Dette tilsier at statens penger lett sløses vekk. Det kan nevnes at HiØs egen utredning om sammenslåing fra 1995 sier følgende: «Hvor HiØ leier lokaler og hva vi betaler i husleie har ingen driftsøkonomisk betydning for høyskolen isolert sett, så lenge vi får dekket husleieutgiftene gjennom den årlige bevilgningen fra KUF» (Skåren m. fl. 1995 s. 12).

Vi argumenterte for at det trolig ikke har vært et stort problem i dette tilfellet, og pekte blant annet på at HiØ endte med selv å måtte finansiere en andel (riktignok kun 25 %) av økningen i husleie som det nye bygget medførte. Allikevel er dette en risiko man alltid bør være på vakt for. Det ble blant annet påpekt som en generell risiko i utredningen fra kostnadsberegningutvalget som tok for seg økonomien i høyskolesektoren (NOU 1998:6).

10.8 Konklusjoner og samlet vurdering

Vi har i dette kapitlet ikke gjort noen fullstendig samfunnsøkonomisk analyse, men drøftet noen momenter knyttet til effektiviteten på ulike nivåer, som ikke er tatt opp tidligere i evalueringen. En sentral samfunnsøkonomisk nyttevirkning, som gir en overordnet begrunnelse for statens finansiering av utdanningssektoren, er at en investering i humankapitalen forventes å gi en avkastning både for individet og samfunnet. Potensialet for en slik gevinst har nok vært til stede, men vi finner ingen klare indikasjoner på at en har greid å realisere «mer» eller «bedre» utdanning til befolkningen i Østfold enn man ville gjort uten nytt bygg. Trolig burde man ha lagt bedre til rette for en

økning i aktivitetens omfang (studenter og ansatte) allerede fra starten. Tilsvarende burde en hatt et tydelig fokus på faglige synergier som skulle komme studentene raskt til gode. Flere av informantene antyder at de faglige synergieffektene er forsinket, men at disse vil komme i tiden framover – altså minst 8-9 år etter at bygget stod ferdig.

En annen samfunnsøkonomisk nyttevirkning som var framholdt som viktig ved dette prosjektet var de driftsøkonomiske besparelsene som en samlokalisert høyskole ville gi. Disse ser vi heller ingen klare tegn til. Driftskostnadene per studentårsverk synes tvert imot å ha stabilisert seg på et nivå som ligger over landsgjennomsnittet. Vi har tidligere pekt på at huskostnadene er høye og utgjør en stor og økende andel av driftskostnadene (for tiden 6 MNOK i underdekning). Det betyr i realiteten at kutt begynner å tvinge seg fram andre steder, men da vil det trolig også medføre redusert kvalitet. Antallet administrativt ansatte har uansett vokst kraftig i årene etter at bygget kom opp, på samme måte som for andre høyskoler.

Selve utbyggingen synes derimot å ha skjedd rimelig effektivt om en sammenligner med andre tilsvarende høyskolebygg. Eventuelle incentiver til å overdimensjonere bygget har blitt holdt i sjakk gjennom svært lang ventetid (hvor dimensjoneringen ble holdt konstant).

Om investeringskostnaden er verdt de samfunnsøkonomiske gevinstene som oppnås er selvfølgelig vanskelig å svare på, basert på en enkel drøfting. Men om en sammenligner med andre tilsvarende byggeprosjekter i høyskolesektor, mener vi at Remmen-prosjektet kommer ut litt over middels, og på en tallskala fra 1 til 6 lander vi på 4 poeng.

11 KONKLUSJONER

Utbyggingen av høyskolesenteret på Remmen var et prosjekt med en svært lang forfase (fra ca. 1965) og en lang, men kanskje ikke uvanlig, lang faktisk planleggingsfase (fra 1995 til 2002).

Samlokalisering av to høyskolemiljøer i Halden til ett senter ble brukt som hovedargument for å komme fram i Stortingets prioriteringskø, og samlokaliseringseffekter ble framhevet som det viktigste målet med prosjektet. Hvilke samlokaliseringseffekter som var viktige, og hvor store effekter en skulle arbeide mot eller kunne forvente, var imidlertid ikke spesifisert noe sted, og heller ikke omtalt i Stortingets bevilgning, så vi måtte lete etter dette i forarbeidet til, og evalueringen av, høyskolereformen fra 1994 og Ottosen-komiteens arbeid fra siste halvdel av 1960-tallet, for å finne ut hva disse dreide seg om: kulturelle, faglige, administrative og økonomiske effekter. Våre data viser imidlertid at det viktigste målet var å faktisk få til en større og mer moderne bygningsmasse, og at samlokaliseringseffektene var sekundære. Økonomiske og administrative effekter var positive, mens de kulturelle og faglige effektene var mye mindre synlige; men hva man egentlig kunne forvente, er et åpent spørsmål. Prosjektet medførte imidlertid mer areal per student og per ansatt, i alle fall for en periode. Alt i alt får effektene (måloppnåelsen) 4 poeng på en skala fra 1 til 6.

Vi fant også at lokalisingsvalget på Remmen i realiteten var låst på grunn av en stivhengighet da departementet begynte å bygge undervisningsbygg på tomten som ble gitt i gave til myndighetene midt på 1960-tallet. Dette lokalisingsvalget medførte også, førti år senere, en utflytting av en betydelig del av Haldens studentmiljø fra sentrum og ut til Remmen. Avstanden er bare ca. 3 km, men kombinert med at svært mange studenter dagpendler fra andre deler av Østfold, og at høyskolesenteret ligger for seg selv og i realiteten stenger når normal arbeidstid er over, gjør at studiestedet ikke preges av det studentliv som de fleste andre studiesteder har, og at det kulturelle og andre bidrag til lokalsamfunnet og sentrum i Halden er mye mindre enn en kunne forvente med en mer sentral lokalisering. Dette, sammen med at andre lokaliseringer ville kunne redusere miljøbelastningen betydelig, gjør at vår vurdering av utilsiktede virkninger ved prosjektet plasserer prosjektet på 3 poeng på en skala fra 1 til 6.

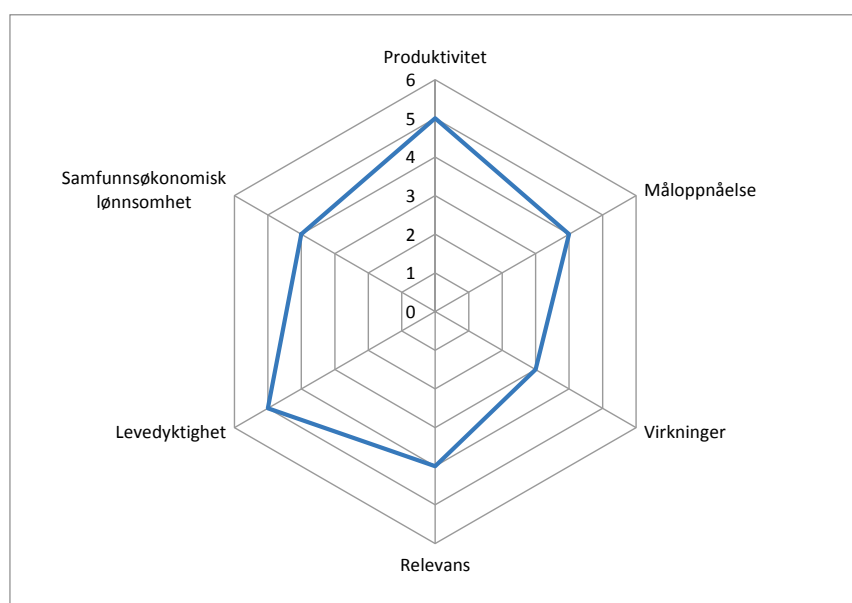
Prosjektets relevans har vi også vurdert til 4 poeng og levedyktigheten til 5. Det som trekker relevansen ned, er ikke prosjektet i seg selv, men først og fremst at lokaliseringen kunne ha vært bedre, enten i Halden sentrum eller i Fredrikstad, avhengig av hvilke kriterier vi bruker. Bindingen til Remmen vil imidlertid trolig fortsatt være sterk, og anlegget har ekspansjonsmuligheter, noe som bidrar til den høyere vurderingen av levedyktighet.

Selve byggeprosessen var meget effektiv og sluttkostnaden kom i mål godt under både kostnadsrammen og styringsrammen. Verdien av dette bør ikke undervurderes. Når prosjektet allikevel ikke får toppkarakter på produktivitet, er det knyttet til kvaliteten i leveransen, i den betydning at en bygningsutforming som kunne understøtte samlokaliseringseffekter (både kulturelle, faglige, administrative, og delvis også miljømessige og økonomiske), ikke ble prioritert. Ikke bare ble slike forhold nedprioritert, men innspill som kunne ha forbedret samlokaliseringseffekter ble til dels ikke ivaretatt, og mange har rapportert om en følelse av å bli overkjørt i slike saker.

Samfunnsøkonomisk er det vanskelig å påvise hvorvidt Høgskolen i Østfold, dens studieproduksjon og regionens utdanningsnivå har kommet bedre ut etter dette byggeprosjektet, sammenliknet med andre høyskoler og fylker, men sammenlikningene er vanskelige, og at utviklingstrekkene er noen-

lunde like med resten av sektoren, kan også avspeile at også andre høyskoler har gjort tiltak. Også på dette punktet har vi gitt prosjektet 4 poeng.

Samlet sett kan vi altså redusere den samlede vurderingen til en vurdering på seks kriterier som vist i Figur 15.



Figur 15: Samlet vurdering av utbygging av høyskolesenter for Høgskolen i Østfold på Remmen i Halden

Vi vil også trekke fram noen lærdommer som vi ønsker å formidle videre, da vi antar at de har gyldighet langt ut over dette prosjektet.

Den første er at dersom en skal oppnå samlokaliseringseffekter som er mer enn skalafordeler knyttet til drift, må dette avspeile seg i bygningsutforming og følges opp under og etter innflytting. På dette punktet er det også viktig å være seg bevisst hva som kan faktisk oppnås.

Lærdom nummer to henger sammen med dette. Hvilke egenskaper ved en bygning kan støtte opp under tilsiktede effekter? Vi har notert at det er vanskelig å bygge for bruk, og at de fleste brukere er så sjelden involvert i byggeprosjekter at de ikke kan forventes å ha den kompetanse som trengs for å drive god brukermidvirkning. Dette er ikke spesielt for Høgskolen i Østfold. Vi har etterlyst kompetanse på å organisere brukermidvirkningen godt, samt bedre verktøy for brukere til å artikulere sine behov og omsette dem til konkrete bygningsutforminger. Kompetansen finnes utvilsomt, men den må organiseres slik at den blir tilgjengelig i byggeprosjekter over hele landet.

Lærdom nummer tre er knyttet til at det kan ta svært mange år fra et slikt bygg kommer på agendaen til det faktisk står ferdig, og det skal gjøre nytte for seg i flere tiår framover. Dette er selvsagt velkjent, men lærdommen er knyttet til dimensjonering. I tilfellet Remmen ble dimensjoneringen i 1995 låst til de 2.200 studenter som studiene var planlagt for den høsten, og da bygget ble vedtatt i Stortinget i 2002, var det over 3.000 studenter som ville sogne til det nye bygget. Riktignok falt studenttallet til 2.300 igjen da bygget stod ferdig i 2006, men tallet har økt jevnt og trutt siden da og

er nå oppe i over 3.000 igjen. Fra evaluators synspunkt synes det viktig å dimensjonere slike bygg ut fra prognoser for framtidig behov og ikke ut fra status på et beslutningspunkt som en av erfaring vet kan ligge mange år før faktisk realisering. Og dersom dette skulle tilsi å bygge ut for mye kapasitet før det faktisk ble bruk for det, så ville en trinnvis utbygging kunne være å foretrekke. Men vi ser dilemmaene og sier ikke at de lett lar seg løse.

Fjerde punkt på vår lærdomsliste handler også om dimensjonering. Vi har lært at det først og fremst er studenttallet som brukes til å dimensjonere høyskolebygg. Samtidig har vi sett at studentene er betydelig mer fleksible i sin bruk av byggarealene enn de ansatte. Hvis det er fullt på lesesalen eller i auditoriet, så går studentene et annet sted; først til korridorene og kantina, dernest hjem. Den optionen er ikke like enkel for de ansatte. Remmen-anlegget har også vist seg å enklere håndtere veksten i antall studenter enn veksten i antall ansatte. Uten på noen som helst måte å forskuttere konklusjoner, ville vi anta at det kunne være nyttig å se nærmere på andre dimensjoneringsmodeller som tok større hensyn til antall ansatte enn dagens modeller gjør. Også her er det selvsagt viktig å se på prognoser over tid. Behovet for andre dimensjoneringsmodeller handler også om at studentenes læringsformer (og de ansattes undervisningsformer) er under endring, noe som også har konsekvenser for arealer og deres utforming – noe som igjen bringer oss tilbake til spørsmålet om bedre former for brukermedvirkning.

12 LITTERATURREFERANSER

- Arge, Kirsten og Kikkan Landstad (2002): *Generalitet, fleksibilitet og elastisitet i bygninger: prinsipper og egenskaper som gir tilpasningsdyktige kontorbygninger*. Oslo: Norges byggforskningsinstitutt.
- Arnøy, Silje og Hanne Lerche Raadal (2013): *Miljøkartlegging av Høgskolen i Østfold. Høgskolens klimagassregnskap for transport, energi, innkjøp og avfall* Halden: Østfoldforskning.
- Barth, Erling (2005): "Den samfunnsmessige avkastning av utdanning." I Mona Raabe (red.) *Utdanning 2005 - deltakelse og kompetanse*. Oslo: Statistisk Sentralbyrå, s. 168-190.
- Dahl, Øyvind Kim (2014): *Evalueringsmodeller. Metoder for å evaluere statlige investeringsprosjekter*. Masteroppgave Trondheim: NTNU.
- Det regionale høgskolestyret for Østfold (1991): *Lokalisering av et høgskolesenter i Halden*. Halden: Det regionale høgskolestyret for Østfold.
- Evensen, Bernt (2006): *Hvordan Halden ble høgskoleby*. [Halden]: [Høgskolen i Østfold].
- FIN (2014): *Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv*. Rundskriv R 109/14, Oslo: Finansdepartementet.
http://www.dfo.no/Documents/FOA/publikasjoner/rapporter/r_109_2014.pdf
- Finne, Håkon, Heidi Bull-Berg og Knut Fredrik Samset (2012): *Klarering, kontroll og kø på grensen. Evaluering av felles statlig kontrollområde for toll, vegvesen og politi på Svinesund*. Trondheim: SINTEF Teknologi og samfunn, Regional utvikling.
- Finne, Håkon, Morten Levin og Tore Nilssen (1993): *Strategisk bedriftsutvikling på norsk. Sluttevaluering av BUNT-programmet. IFIM-rapport*. Trondheim: SINTEF IFIM.
- Gulbrandsen, Magnus, Elisabeth Hovdhaugen og Bjørn Stensaker (2006): *Betydningen av organisering for faglig utvikling av Høgskolen i Østfold*. NIFU STEP Arbeidsnotat Oslo: NIFU STEP. <http://www.nifu.no/publications/1028280/>
- Halvorsen, Bård (1991): "Et håndtrykk nærmere Halden høyskolesenter." *Halden Arbeiderblad* 1991-09-17, s. 9.
- Hansen, Geir K, Siri Hunnes Blakstad og Wibeke Knudsen (2009): *USEtool. Evaluering av brukskvalitet. Metodehåndbok*. Oslo: SINTEF Byggforsk.
- Hillestad, Helene (2006): "Høgskole kan få gjev arkitekturpris." NRK
<http://www.nrk.no/ostfold/hogskole-kan-fa-gjev-arkitekturpris-1.1127527>
- HolteProsjekt (2002): *Høgskolen i Østfold - Remmen. Usikkerhetsanalyse - Endelig rapport*. Oslo: HolteProsjekt Consulting.
- Hægeland, Torbjørn (2003): "Økonomisk avkastning av utdanning." I Mona Raabe (red.) *Utdanning 2003 - ressurser, rekruttering og resultater*. Oslo: Statistisk Sentralbyrå, s. 197-216.
- Høgskolen i Østfold (2006): *Faktarapport - beslutningsunderlag for å bestemme lokalisering av Høgskolen i Østfold på ett, to eller tre steder*. Halden: Høgskolen i Østfold.
www.hiof.no/neted/upload/attachment/site/group20/Prosjektrapport_Lokalisering_2.0.pdf
- Kjøge, Hans-Petter (2013): "Det satses på Remmen." *Halden Arbeiderblad* 2013-01-08, s. 2.
- KUF (1995): *Høgskolen i Østfold samling av aktiviteten i Halden på Remmen rammeprogram. Statsbygg*. Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet: 3.
- Kyvik, Svein (red.) (1999): *Evaluering av høgskolereformen. Sluttrapport*. Oslo: Norges forskningsråd, Området for kultur og samfunn.
- Lædre, Ola, Gro Holst Volden og Tore Haavaldsen (2012): *Levedyktighet og investeringstiltak. Erfaringer fra kvalitetssikring av statlige investeringsprosjekter*. Trondheim: NTNU Concept.

- Meld. St. 26 (2012-2013) (2013): *Nasjonal transportplan 2014-2023*. Melding til Stortinget Oslo: Samferdselsdepartementet.
http://www.ntp.dep.no/Forside/_attachment/502793/binary/813774?_ts=1400c273da8
- Mohr, Lawrence B (1995): *Impact analysis for program evaluation*. Thousand Oaks CA, London, New Dehli: Sage Publications.
- Normann, Steinar, Anne Espelien, Erik W Jakobsen, Synnøve Rubach, Frode Ramstad Johansen og Gunnar Andersson (2013): *Et kunnskapsbasert Østfold. Fase I: Statusanalyse for befolkningsutvikling og næringsstruktur*. Fredrikstad: Østfoldforskning.
- NOU 1988:28 (1988): *Med viten og vilje*. Oslo.
- NOU 1998:6 (1998): *Økonomien i den statlige høyskolesektoren*. Oslo: Departementenes servicesenter, Informasjonsforvaltning.
- Næss, Petter (2005): *Bedre behovsanalyser; Erfaringer og anbefalinger om behovsanalyser i store offentlige investeringsprosjekter*. Trondheim: NTNU Concept.
- OECD (1991): *DAC principles for evaluation of development assistance*. Paris: OECD.
<http://www.oecd.org/dac/evaluation/2755284.pdf>
- OECD (2013): "What are the social benefits of education?" *Education Indicators in Focus* Vol. 10 No. 1, s. 1-4. [http://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/EDIF%202013--N%C2%B010%20\(eng\)--v9%20FINAL%20bis.pdf](http://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/EDIF%202013--N%C2%B010%20(eng)--v9%20FINAL%20bis.pdf)
- Ottosen-komiteen (1966): *Innstilling om videreutdanning for artianere m. v. Innstilling nr. 1*. Oslo: Kirke- og undervisningsdepartementet.
- Piro, Fredrik Niclas og Dag W Aksnes (2014): "Myter og fakta om kritisk masse i forskning og høyere utdanning." *Forskningspolitik* Vol. 37 No. 4, s. 18-19.
- Prang, Rainer (2014): "- Feilgrep å flytte høgskolen ut av sentrum." <http://www.nrk.no/ostfold/--feilgrep-a-flytte-hogskolen-1.11554871>
- Reiling, Rune Borgan, Mirjam Snåre, Edvin Finnanger, Torstein Rikter-Svendsen, Stein Bjørnstad og Per Olaf Aamodt (2014): *Hva koster en student? En kostnadskartlegging av universiteter og høyskoler*. Oslo: NIFU.
- Skåren, Asmund, Wiktor Tvette, Børre Stenseth, Karen Eg Jensen og Svein Grenager (1995): *Rapport om bygningsmessige behov og lokalisering i Halden*. Halden: Høgskolen i Østfold.
- St.meld. nr. 40 (1990-91) (1990): *Fra visjon til virke. Om høgre utdanning*. Stortingsmelding 40 (1990-91), Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
- Statsbygg (1998): *Høgskolen i Østfold - Remmen. Byggeprogram*. Oslo: Statsbygg.
- Statsbygg (2004): *Prosjekt nr. 95050 Høgskolen i Østfold - Remmen. Styringsdokument*. [Oslo]: Statsbygg.
- Statsbygg (2007): *Årsmelding 2006*. Oslo: Statsbygg.
http://www.statsbygg.no/files/publikasjoner/aarsmeldinger/aarsmelding_2006.pdf
- Tømte, Cathrine og Bjørn Stensaker (2009): *Effekter av samlokalisering i høyere utdanning. Erfaringer fra fire norske læresteder*. Oslo: NIFU STEP.
- Volden, Gro Holst og Knut Samset (2013): *Etterevaluering av statlige investeringsprosjekter: konklusjoner, erfaringer og råd basert på pilotevaluering av fire prosjekter*. Trondheim: NTNU Concept.
- Welde, Morten (2014): *Prisomregning på tvers av sektorer. Praksis, konsekvenser, harmonisering*. [Concept] Arbeidsrapport: NTNU Concept.
- Whist, Erik og Tom Christensen (2011): *Politisk styring, lokal rasjonalitet og komplekse koalisjoner. Tidligfaseprosessen i store offentlige investeringsprosjekter*. Trondheim: NTNU Concept.

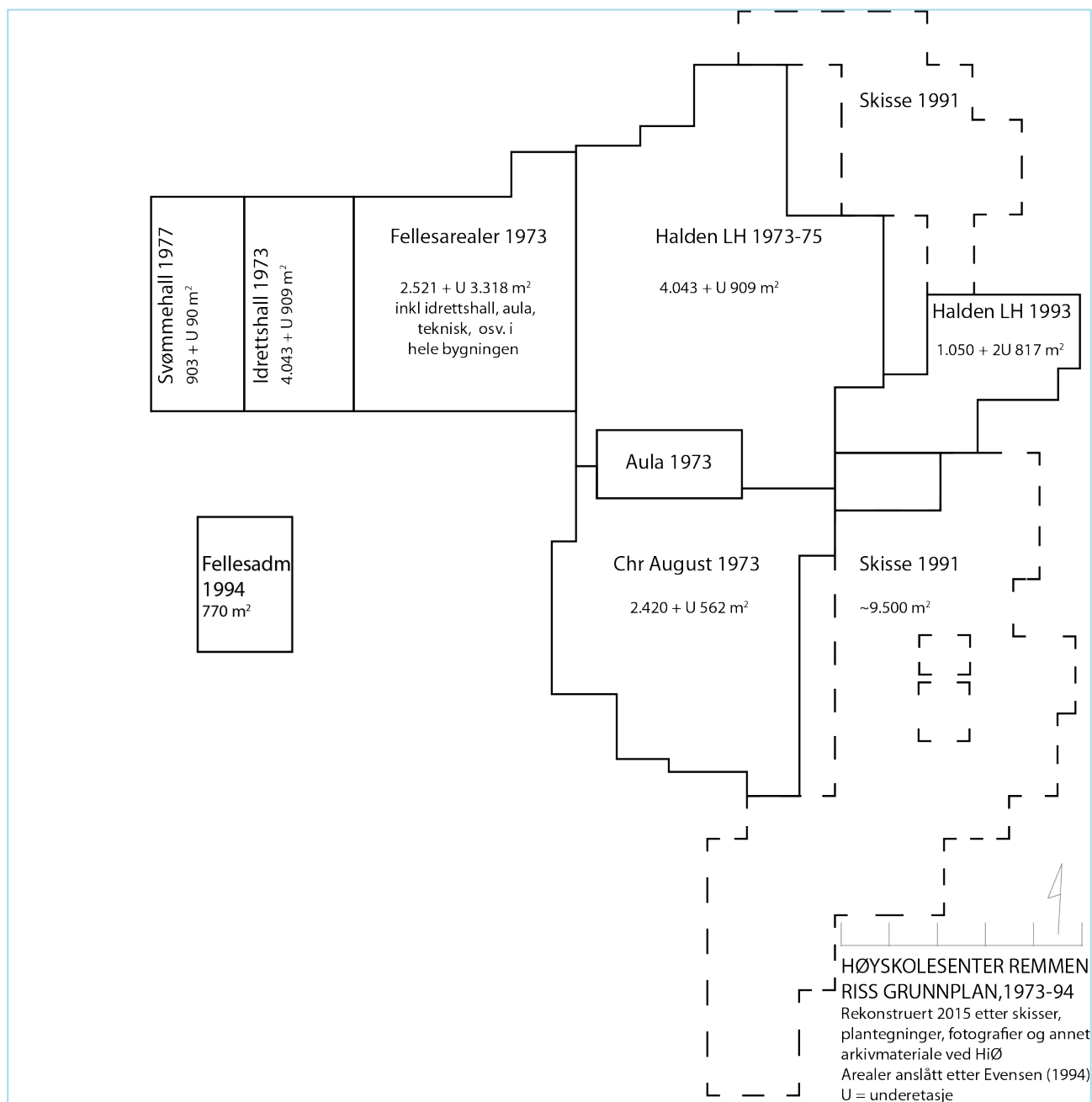
VEDLEGG A GRUNNLAGSDATA

Tabell 13: Studenter ved Høgskolen i Østfold

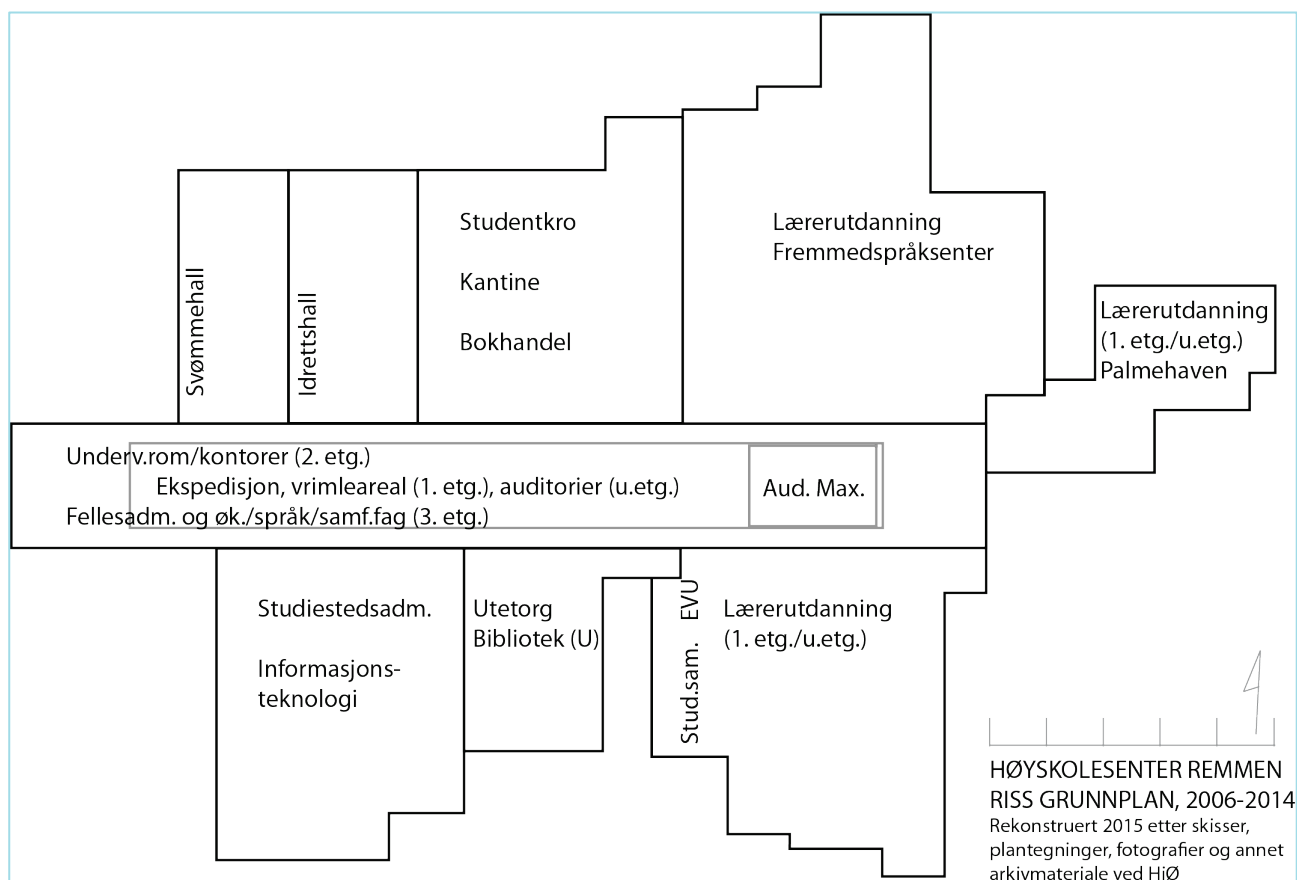
Avdeling		Helse- og sosialfag	Ingeniørfag	Sum Fr.stad/S.borg	Informasjons- teknologi	Lærer- utdanning	Økonomi, språk og samf.fag	Sum Halden	HiØ (uspes.)	Senter komp.- utvikl.	Sum HiØ
År	Scene- kunst										
1994	0	714	0	714	337	1.125	1.172	2.634			3.348
1995									4.111		4.111
1996									4.635		4.635
1997									4.657		4.657
1998									4.650		4.650
1999									4.773		4.773
2000	23	1.254	264	1.541	507	1.860	1.063	3.430			4.971
2001	26	1.284	282	1.592	461	1.808	815	3.084			4.676
2002	22	1.343	331	1.696	393	1.858	918	3.169			4.865
2003	28	1.360	449	1.837	279	1.903	905	3.087			4.924
2004	26	1.416	346	1.788	313	1.876	1.007	3.196			4.984
2005	27	1.254	329	1.610	290	1.488	776	2.554	12		4.176
2006	27	1.242	351	1.620	290	1.294	715	2.299	25		3.944
2007	31	1.181	373	1.585	294	1.400	772	2.466	12		4.063
2008	30	1.276	370	1.676	300	1.377	914	2.591	2		4.269
2009	30	1.233	374	1.637	334	1.236	1.001	2.571			4.208
2010	29	1.272	494	1.795	376	1.295	978	2.649	19	394	4.857
2011	25	1.349	526	1.900	418	1.293	1.031	2.742	17	375	5.034
2012	27	1.376	551	1.954	456	1.309	1.135	2.900	9	406	5.269
2013	36	1.426	629	2.091	471	1.358	1.161	2.990	16	537	5.634
2014	32	1.388	710	2.130	445	1.421	1.199	3.065		684	5.879

Datakilde: DBH. Registrerte studenter, høstsemester. Forkortede avdelingsnavn.

VEDLEGG B TEGNINGER AV HØYSKOLEANLEGGET PÅ REMMEN



Figur 16: Bygninger på Remmen 1973 – 1994



Figur 17: Bygninger på Remmen 2006 - 2014

VEDLEGG C HISTORIKK

Denne historikken bygger på et antall kilder. Vi har særlig hatt nytte av et notat utarbeidet av en historieinteressert person med sterk tilknytning til byggeprosjektet (Evensen 2006), delvis basert på informasjon fra høyskolelektor Erling Solerød og tidligere nevnte Ivar Bjørndal.

Halden som skoleby siden 1600-tallet

Halden (da Fredrikshald) får latinskole alt i 1666, året etter at en får byprivilegier og navn etter kongen, Fredrik III.

Senere, i 1805, starter Det Fredrikshaldske Læreinstitutt, senere Fredrikshalds lærde og realskole. Skolen blir inndelt i middelskole og gymnas fra 1869. Senere kommer flere skoler til. Gymnasiastene setter tidlig sitt preg på byen, herunder med eget Gymnasiastsamfunn og årlig spill av Brageteateret.

1963 Etableringen av Halden Lærerskole

På 1960-tallet er det lærermangel i Norge. I tillegg begynner en å planlegge for niårig grunnskole (innført i 1969), noe som vil øke behovet for lærere ytterligere. Departementet ønsker spesielt å legge en lærerskole til industrifylket Østfold hvor få har lærerutdanning fra før.

Halden kommune griper denne muligheten og tilbyr midlertidige lokaler på Porsnes (i den nye yrkesskolen) i Halden sentrum. I tillegg kan kommunen love gode tomtealternativer for permanent bygg. At yrkesskolen som er under bygging ble planlagt med plass for Asbjørnsens handelsskole, som likevel ikke ønsker å være der, er senere omtalt som en genistrek, fordi dette gir plass for lærerskolen i stedet (Halden Arbeiderblad 2.9.2013). Muligheten for rask oppstart tillegges vekt, og i 1962 vedtar Stortinget å opprette en offentlig lærerskole på Porsnes i Halden.

Lærerskolen starter opp høsten 1963 med 160 elever, samt syv unge og uerfarne lærere. En tilbyr 2-årig utdanning for søkere med artium, ellers 4-årig.

1964 Tilbudet fra Anker-Rasch og rektors respons

Så starter diskusjonen om hvor en skal lokalisere en permanent lærerskole. Departementets tanke er å bygge i Strupeområdet lenger nord i byen. Andre lokaliseringer blir også nevnt, ikke bare i Halden, men også blant annet Fredrikstad.

Samtidig ønsker en å bygge nytt gymnas i Halden, men det er vanskelig å finne egnet tomt.

Da tilbyr skogeier Fritz Anker-Rasch en tidligere skytebane på 50 mål på Remmen, 2,5 km fra Halden sentrum, som gave til skole- og idrettsområde. Kommunen stiller seg positiv til dette. Det samme gjør rektor P. M. Juul ved Lærerskolen, som selv ber departementet om å bli plassert der sammen med gymnaset. Rektor ser det som en fordel å ligge i tilknytning til gymnaset, med felles bruk av svømme- og idrettsanlegg og to lærerkollegier.

1965 Planlegging for fellesanlegg på Remmen

Departementet er positivt til rektors forslag. Samarbeid mellom kommune, fylkeskommune og stat etableres.

Arkitektkonkurranse holdes imidlertid ikke før i 1968 og bygget står klart i 1973, se under.

1965 Kveldsakademiet starter i Halden

Samme år starter det interkommunale Kveldsakademiet med desentraliserte universitetskurs i Halden. Dette får god oppslutning også fra andre kommuner i Østfold.

1965-1970 Ottosen-komiteen

Den såkalte videreutdanningskomiteen, under ledelse av Kristian Ottosen, skal komme til å legge grunnlaget for moderne masseutdanning og distriktshøyskoler utenfor de største byene. Komiteen avgir fem delinnstillinger, herav en om distriktshøyskoler. I lys av de økningene i studenttallene man ser komme, og kombinert med distriktpolitiske hensyn, foreslår komiteen å opprette kortere og mer yrkesrettede postgymnasiale studier (dvs. som bygger på gymnas) ute i fylkene der folk bor, som alternativer til de lange universitetsstudiene.

Dette er radikale forslag som utfordrer det tradisjonelle eliteuniversitetet, men regjeringen Borten følger raskt opp og foreslår alt i 1968 en utprøving av dette (St.prp. nr. 136 (1968-69)). De første distriktshøyskolene blir opprettet 1969. Det blir bygget 15 distriktshøyskoler frem til 1980-tallet, herav en i Halden (se under).

1967-77 Arbeid for å få distriktshøyskole til Halden

Ideen om å skaffe Halden nok et høyere utdanningstilbud kommer allerede da Ottosen-komiteen i 1967 antyder at det kan være aktuelt med 8-9 studiesteder utenom universitetsbyene.

Etter initiativ fra Kveldsakademiet setter kommunen ned et utvalg som samme år legger frem en utredning om mulighetene for å få et postgymnasialt studiesenter til Halden. Sekretær i komiteen, og senere en meget sentral person i arbeidet mot å få distriktshøyskole til Halden, er lektor og skoleadministrator Ivar Bjørndal.

Halden kommune sender samme år brev til departementet med et foreløpig tilbud om lokaler til et postgymnasialt studiesenter. En underliggende forutsetning dersom en får distriktshøyskole er at den etableres i nybygg på Remmen.

I 1970 starter imidlertid fylkeskommunen en egen utredning om distriktshøyskole, hvor alle kommuner inviteres til å være med. Både Askim, Skjeberg og Halden er med i kampen (Skjeberg trekker seg etter hvert). Fylkestinget lander på Halden, både ut fra faglige og distriktpolitiske hensyn. Et viktig argument er planen om fellesanlegg på Remmen, som vil gi et bredt faglig miljø. Byen har i tillegg andre relevante fagmiljøer som Kveldsakademiet og Institutt for Energiteknikk (IFE).

Departementet er positivt, men likevel går det lang tid før distriktshøyskolen blir en realitet, da Stortinget prioriterer andre fylker først.

1971 Førskolelærerutdanning

Som en av fem lærerskoler i landet får Halden Lærerskole opprette egen førskolelærerutdanning i 1971. Studiet er i starten toårig, senere utvidet til treårig. Dette studiet blir først lokalisert i Os Allé i sentrum av Halden.

1973 Nytt anlegg på Remmen innvies

I 1973 kan Lærerskolen og gymnaset endelig samles i nytt skoleanlegg på Remmen. For lærerstudentene er 10 års midlertidig lokalisering på Porsnes, under nokså kummerlige forhold, over. Førskolelæreravdelingen flytter inn to år senere.

I 1977 bygges svømmehall i samarbeid med Halden kommune.

1976 Opprettelsen av regionalt høyskolestyre for Østfold

For å koordinere høyskolevirksomheten i fylket oppnevnes et regionalt høyskolestyre. Første direktør er Ivar Bjørndal. Tilsvarende etableres regionale høyskolestyrer i andre fylker, for å koordinere høyere utdanning unntatt universiteter og vitenskapelige høyskoler. Styrene skal komme til å få en viktig rolle i å utrede fremtidig høyskolestruktur i de respektive regionene frem mot sammenslåingen i 1994.

1977 Åpningen av Østfold distriktshøgskole (ØDH)

Endelig lykkes man med å få distriktshøgskole til Halden. Den nye høyskolen blir høytidelig åpnet i august 1977 med kirke- og undervisningsminister Kjølvs Egeland til stede. Innvielsen skjer i aulaen på Remmen, selv om ØDH får lokaler i gamle fabrikklokaler i Os allé i sentrum av Halden. Dette er tenkt som midlertidige lokaler, som bygges om til undervisningsformål med særskilt finansiering fra staten.

Ved studiestart er det to linjer, Øk./adm. og EDB, med henholdsvis 40 og 21 elever, og 10 ansatte. Senere starter man også med fremmedspråk.

Ivar Bjørndal er første direktør ved ØDH, kombinert med stillingen som direktør for det regionale høyskolestyret.

1977-90 Vekst både på Remmen og i Os Allé

Perioden preges av vekst i studenttallene og utvidelser av studietilbudet, som ved de fleste andre høyskoler i landet. Per 1990 er det ca. 400 studenter ved lærerskolen samt 90 ved førskolelærerutdanningen, og 500 ved ØDH. Lærerskolen og ØDH utvikler seg uavhengig av hverandre på henholdsvis Remmen og i Os allé. Os allé blir kjent som «studentgata» i Halden sentrum, og ØDH-studentene er aktive og synlige i bybildet. Anleggene både på Remmen og Os allé utvides flere ganger.

1990 Stortingsmelding om høyere utdanning, høyskolereformen lanseres

Høyskolereformen er navnet på den prosessen som fører til at 98 mindre statlige høyskoler blir sammenslått til 26 større enheter i 1994. Ideen blir først lansert i NOU 1988:28 Med viten og vilje (Hernes-utvalget), og deretter fulgt opp i Stortingsmelding nr 40 (1990–91) Fra visjon til virke, om høyere utdanning, av Gudmund Hernes, som da er Kirke-, utdannings- og forskningsminister.

Reformen omtales først og fremst som en faglig reform, som skal gi større og mer robuste fagmiljøer og tilrettelegge for nye og bedre undervisningstilbud. I tillegg skal kostnadene reduseres gjennom stordriftsfordeler. En tredje hensikt er departementets behov for enklere styring, noe som forutsetter at administrasjonen ved de nye høyskolene er stor og kompetent nok.

1991 Ideen om nytt høyskolesenter og vedtak om lokalisering på Remmen

Ideen om et nytt høyskolesenter for å huse både Lærerskolen og ØDH tas opp lokalt, i kjølvannet av den varslede høyskolereformen. Ivar Bjørndal, som fortsatt er direktør for det regionale høyskolestyret, sier i et intervju med Halden Arbeiderblad 15.6.1991 at «Det er god plass på Remmen. Vi kan med letthet få et høyskolesenter med 1 500 studenter der». Andre sterke krefter ønsker derimot en sentrumsnær lokalisering i Os allé der ØDH holder til (tre bygg i en blindgate).

Den 17.9.1991 trykker samme avis en artikkel med tittelen «Et håndtrykk nærmere Halden høyskolesenter», hvor utdanningsminister Gudmund Hernes uttaler «Mitt mål er å samle Halden lærerskole og Østfold Distriktshøgskole i ett høyskolesenter. Jeg vil ikke se bort i fra at byggingen av dette senteret kan starte allerede neste år.»

Deretter setter Det regionale høyskolestyret ned en arbeidsgruppe for å lage enkle konsekvensanalyser for et høyskolesenter i Halden. To alternativer utredes, Os allé og Remmen. Gruppen blir nedsatt i oktober og får beskjed om å legge frem sitt forslag for høyskolestyret alt i desember. Rapporten gir en oversikt over fordeler, ulemper, nødvendige forutsetninger etc. ved de to alternativene:

- En legger til grunn at nytt høyskolesenter bygges for 1.800 studenter og 200 ansatte. En går ut fra et arealbehov på ca. 25.000 m². Parkeringsplasser 500-600 biler og idrettsanlegg er med i alle alternativene.
- På Remmen utredes flere alternativer, både med og uten at Christian August videregående skole flyttes ut. (Ved utflytting legger en til grunn at Christian August flytter inn i Os allé.)
- Generelt anses samlokalisering som en fordel da det vil styrke det faglige miljø. Det fremgår at en også vil tilrettelegge for samlokalisering med et forskningscenter.
- Fordeler ved Os allé er lokaliseringen i sentrum, slik at studentene blir en integrert del av bybildet. Halden sentrum trenger en slik «vitamininnsprøytning» og studentene har god tilgang til service-tilbud, kulturtilbud og botilbud. Det er også rasjonelt i forhold til transportplanlegging og miljø. I tillegg er andre fagmiljøer som Stiftelsen Østlandsforskning og Institutt for Energiteknikk lokalisert i nærheten.
- Fordeler ved plasseringen på Remmen utenfor bysentrum er friere beliggenhet og større utvidelsesmuligheter, og en viser til andre byer hvor en har lyktes med denne type campusutvikling. I tillegg vil skolen da være lett å nå med bil og med hensyn til å betjene hele fylket. Det har også vært en utbredt oppfatning at naturomgivelser er en verdifull ressurs for en lærerhøyskole. På Remmen har man allerede et godt tilbud av svømmehall, idrettsanlegg og aula.
- Det presenteres også enkle kostnadsanslag, på hhv 173 MNOK (Os allé) og 163 MNOK (Remmen).

Rapporten blir behandlet i Det regionale høyskolestyret, som vedtar å anbefale Remmen overfor departementet. Det lages alt nå en foreløpig plan for nytt anlegg på Remmen, selv om det skal gå mange år før byggeprogram foreligger.

1994 Høyskolereformen og etableringen av Høgskolen i Østfold (HiØ)

1.august 1994 blir Østfolds fem tidligere høyskoler formelt samlet til Høgskolen i Østfold:

- Halden Lærerhøgskole, inkl. førskolelæreravdelingen
- Østfold distriktshøgskole (ØDH) med informatikk og automatisering, samfunnsfag og fremmedspråk
- Østfold sykepleierskole, etablert i 1955 (Fredrikstad)
- Østfold ingeniørskole, etablert i 1965 (Sarpsborg)
- Østfold vernepleierskole, etablert i 1980 (Fredrikstad)

Den nye høyskolen er altså spredt på tre ulike byer, med Lærerutdanningen og gamle ØDH i Halden på to ulike adresser, helse- og sosialfaglige studier i Fredrikstad og ingeniørutdanningen i Sarpsborg. Senere, i 1996, blir en sjettede avdeling etablert, Akademi for figurteater (senere Akademi for scenekunst), også denne i Fredrikstad.

Det regionale høyskolestyret nedlegges og erstattes med et eget styre for HiØ.

1994 Midlertidig bygg til fellesadministrasjon i Halden

Høyskolereformen medfører at det blir etablert en ny fellesadministrasjon for den sammenslåtte høyskolen. Halden kommune er raskt ute og tilbyr seg å finansiere oppsett av et nytt bygg på Remmen. Det nye bygget er hele tiden ment å være av midlertidig karakter, gitt planen om nytt høyskolesenter.

1995 Fylkeskommunen ønsker å flytte Christian August videregående skole fra Remmen

I mai 1995 kommer fylkeskommunen med tilbud til departementet om å kjøpe lokalene til Christian August videregående skole på Remmen til bruk for høyskoleformål. Bakgrunnen for dette skal være et ønske om å samle de videregående skolene i Halden, i kjølvannet av Reform 1994. Skolen på Remmen er dessuten vurdert å være feil lokalisert i forhold til elevgrunnet og ønskes plassert mer sentralt i Halden (ifølge styringsdokument for høyskolesenteret).

I september 1995 vedtar fylkestinget formelt at de fire videregående skolene i Halden skal slå sammen til én skole, og at tidligere Christian August (allmenne fag) overføres til sentrum av Halden.

1995 Nye utredninger og forberedelser til utbygging på Remmen

I etterkant av sammenslåingen i 1994, og i lys av økt studentmasse og plassproblemer ved flere avdelinger, ønsker høyskolen å gjennomgå situasjonen angående leiekontrakter, bygningsmessige behov, lokalisering og muligheter for fysisk samling av avdelinger. HiØ har på dette tidspunkt en samlet kostnad på over 40 MNOK per år til drift av bygninger (nesten 25 % av samlet budsjett), noe som vurderes å være for høyt. Styret sier «Et overordnet mål for fremtidig lokalisering er å oppnå maksimalt høyt faglig nivå, med en kvalitativt god og rasjonell undervisning. Fysisk samlokalisering av avdelinger kan være en måte å gjøre det på».

Det er likevel ikke snakk om noen full utredning av antall campuser og deres lokalisering. Styret i HiØ nedsetter i oktober 1994 fire ulike utvalg som skal utrede hver sin avgrensede problemstilling:

1. flytting av bioingeniørene fra Sarpsborg til Fredrikstad
2. rehabilitering av bygningsmassen ved ingeniøravdelingen i Sarpsborg, som er i dårlig forfatning og har høy m²-pris
3. lokalisering av automatiseringsstudiet (dataingeniørutdanningen) som nå er i Sarpsborg mens resten av informatikkmiljøet er i Halden
4. bygningsmessige behov og lokalisering i Halden.

Det sistnevnte utvalget avgir rapport 25. oktober 1995. I lys av tidligere vedtak ser en kun på Remmen som lokalisering. En legger videre til grunn at departementet, som også har ansvar for videregående utdanning, vil imøtekomme fylkeskommunens ønske om å flytte, slik at HiØ får ekstra areal på Remmen. Utvalget ser på ulike alternativer.

- Det mest omfattende alternativet innebærer at alle avdelinger unntatt helsefagene flyttes til Remmen (dvs. også ingeniør- og realfagene i Sarpsborg). I dette alternativet må det bygges for 2.630 studenter og 254 ansatte.
- I alternativ to flytter eksisterende aktivitet i Os allé til Remmen, samt dataingeniørdelen fra Sarpsborg. Det bygges da for 2.200 studenter og 215 ansatte.
- Siste alternativ innebærer etappevis utbygging, noe departementet har antydnet kan være aktuelt. I så fall vil informatikkavdelingen (inkl. dataingeniør) samlokaliseres på Remmen først. Senere flytter språk og samfunnsfag, og til sist evt. resten av ingeniør- og realfagene.

Utvalget mener at både den økonomiske og den faglige gevinsten øker jo mer som flyttes og jo tidligere det skjer. Dataingeniørutdanningen har et klart faglig fellesskap med resten av informatikkavdelingen og bør snarest samlokaliseres med denne. Ideelt sett bør også ingeniør- og realfagavdelingen flytte. Lærerutdanningen har kontaktflate mot alle de andre avdelingene, ikke minst ingeniør- og realfag, og vil ha store fordeler av å kunne tilby alle fag på samme sted.

Det gis ikke tall for de driftsøkonomiske konsekvensene, men rapporten sier at det er mye å spare blant annet på it-drift, bibliotek, reisekostnader og andre administrative kostnader. Spesielt er det innsparingsmuligheter om man kvitter seg helt med lokalene i Sarpsborg. Rapporten sier imidlertid

at: «Hvor HiØ leier lokaler og hva vi betaler i husleie har ingen driftsøkonomisk betydning for høgskolen isolert sett, så lenge vi får dekket husleieutgiftene gjennom den årlige bevilgningen fra KUF. Til nå har vi fått dekket husleien gjennom en egen utgiftskomponent basert på godkjente leiekontrakter».

På bakgrunn av denne og de tre andre rapportene fatter HiØs styre følgende vedtak: «Remmen skal være høgskolens fremtidige hovedsete, og det tas sikte på en større samling av høgskolens aktivitet på Remmen. Hvor raskt dette skal skje, vil være avhengig av hvor raskt det er mulig å utløse bevilgninger til nybygg.»

Konkret vedtar styret at avdeling for informatikk og automatisering (inklusive dataingeniørdelen) og samfunnsfag og fremmedspråk flyttes til Remmen, i tillegg til lærerutdanningen og fellesadministrasjonen. Lærerutdanningen må dessuten ha større lokaler. Det slås samtidig fast at helsefagavdelingene skal være lokalisert i Fredrikstad og at bioingeniørene flytter dit. Derimot lå det ikke i mandatet til noen av utvalgene å vurdere hvor resten av ingeniør- og realfagene skal ligge, og det er heller ikke enighet om dette. De blir derfor i Sarpsborg.

1995 Positivt signal fra departementet og etablering av rammeprogram

I et møte med Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet om HiØ-styrets anbefaling, gir departementet positive signaler.

Departementet sender brev til Statsbygg og ber om at det legges til rette for samlokalisering av virksomheten i Halden på Remmen på sikt. Leiekontraktene i Os allé går ut i 2000 og 2001. Det fremgår i brevet at Christian August skal flytte ut, men at idrettsanlegget og svømmehallen som Statsbygg eier sammen med kommunen, skal bestå. En er ikke interessert i å overta Christian August sin del av idrettsanlegget og aulaen.

I brevet stilles det opp et rammeprogram for tilleggsbehovet, som må løses dels i Christian August sine gamle lokaler og dels i nybygg. Aulaen gjøres om til auditorier. Det skal tas utgangspunkt i 2.200 studenter og 215 ansatte. Totalt trengs ca. 28.000 m² inklusiv nybygg og rehabiliterte lokaler.

1995-2002 Venter på å bli prioritert i statsbudsjettet

Selv om det foreligger et rammeprogram for nytt høyskolesenter, skal det ennå ta mange år før HiØ blir prioritert. I årene etter høyskolereformen bygger det seg nemlig opp et stort antall søknader om penger til nye bygg og utvidelser, blant annet for å samlokalisere tidligere uavhengige høyskoler.

I denne perioden blir det mange lobbyturer til departement og Storting. Det er særlig høyskolens første direktør, Wiktor Tvette, og rektor, Irene Dahl Andersen, som gjør en stor innsats.

Ansatte og studenter ved henholdsvis lærerutdanningen og informatikk/språk/samfunnsfag uttrykker derimot ikke noe spesielt ønske om å flytte sammen.

1997 Christian August videregående skole kjøpes ut

I april 1997 inngår Statsbygg og Østfold fylkeskommune avtale om at Statsbygg kjøper ut fylkeskommunen på Remmen (tidligere Christian August videregående skole, allmenne fag).

Christian August og de tre andre videregående skolene i byen blir formelt slått sammen til Halden videregående skole i 1996. Christian August flytter i 2004 til helt nytt bygg på Porsnes. Sammen med gamle Porsnes videregående skole (yrkesfag) utgjør den da en stor og bred avdeling ved Halden videregående skole, som også får ny idrettshall.

1998 Statsbygg lager byggeprogram for Remmen

I juni 1998 kommer første versjon av byggeprogram for nybygg og ombygging av HiØ på Remmen, basert på oppdraget Statsbygg fikk i 1995. Her redegjør byggherren for sin vurdering av de krav som bygget bør tilfredsstillende, herunder til antall og størrelse på ulike rom (romprogram). Det skal til sammen bygges 12.300 kvm nytt og ombygges 13.708 kvm, dvs. totalt ca. 26.000 kvm. Dimensjoneringen gitt i rammeprogrammet legges til grunn, dvs. 2.200 studenter og 215 ansatte.

En brukergruppe med representanter fra avdelingene kommer opp med funksjonsbeskrivelse. Denne har fem elementer: 1) sentralt myldreområde, 2) fagavdelingenes interne soner, 3) mellomsoner med generelle undervisningsrom, 4) felles sone med bibliotek, fellesadministrasjon, studentsamskipnaden og andre servicefunksjoner, og 5) driftsopplegg som ivaretar infrastruktur, tekniske anlegg etc.

Det skal planlegges for bokhandel og kiosk, og en påpeker at på grunn av avstanden til sentrum bør det tilrettelegges for utvidet merkantil virksomhet.

Det fremgår at byggeprogrammet skal danne grunnlag for kostnadsrammen.

1998 Arkitektkonkurranse

Statsbygg holder en arkitektkonkurranse og Ramstad og Bryn Arkitekter (senere Reidulf D. Ramstad Arkitekter as) får oppdraget med å tegne og beskrive arkitektur, bærestruktur og alle tekniske innretninger i bygget, i samarbeid med flere rådgivende ingeniørfirmaer.

2000-01 Skisseprosjekt og forprosjekt

Et skisseprosjekt for utbyggingen ferdigstilles i desember 2000. Deretter ferdigstilles et forprosjekt i juni 2001.

I styringsdokumentet for prosjektet framgår det at samfunns mål og hensikt finnes i føringene fra høyskolereformen om samlokalisering og samordningsgevinst, og at dette skal følges opp gjennom målbare effektmål. Effektmålene fokuserer imidlertid primært på driftsmessige og ikke faglige synergier.

En må nå vente på startbevilgning for å kunne starte detaljprosjektering.

2001 «Klarsignal»

Remmen-utbyggingen blir omtalt i statsbudsjettet for 2002 som et ferdig programmert prosjekt som venter på startbevilgning. En har fått utvidet leiekontraktene i nåværende lokaler i Os allé kun fram til 2004/2005, noe som betyr at det begynner å haste. Det bevilges nå 7 MNOK til Statsbygg for å kunne starte detaljprosjektering. Det nevnes også at det vil gjennomføres en ekstern kvalitetssikring og at en derfor vil komme tilbake til endelig kostnadsramme.

Statsminister Stoltenberg er på besøk i anledning høyskolens studiestart høsten 2001. Han røper da at det vil komme mer penger i påfølgende statsbudsjett. «Og da er målet å få en flott ny høyskole, her, slik at dere har noe å glede dere til – dere som er studenter og ansatte ved høyskolen».

Februar 2002 KS2-rapport

Ekstern kvalitetssikring av kostnadsestimat og styringsunderlag gjennomføres av HolteProsjekt. I rapporten av 28. februar 2002 foreslås styringsramme på P50 lik 526,5 MNOK og kostnadsramme på P85 lik 573,5 MNOK, begge deler ca. 8 % høyere enn beregnet av Statsbygg. Prisnivå 2001.²⁵

²⁵ P50 og P85 er kortnavn for kostnadsoverslag som vil holde med henholdsvis 50 og 85 prosent sannsynlighet ifølge statistiske beregninger gjort i en usikkerhetsanalyse. Styringsramme (som prosjektet styres etter) og kostnadsramme (som er et tak for ordinære bevilgninger) settes ofte til disse to beløpene.

Høst 2002 Endelig bevilgning

Penger til å bygge nytt høyskolesenter kommer endelig på plass, i det ordinære statsbudsjettet for 2003. Kostnadsrammen blir identisk med kvalitetssikrers anbefaling.

Det reviderte statsbudsjettet for 2003 blir for øvrig omtalt som et år med «frislipp» hva gjelder bevilgninger til høyskoler som ønsker å samlokalisere og bygge ut.

2003-2005 Første byggetrinn

Byggetrinn 1 er det mest omfattende, og inkluderer alt av nybygg og det meste av rehabilitering. Pågår fra aug. 2003 til juli 2005. Ansatte fra Os allé flytter inn i nye lokaler allerede mot slutten av byggetrinn 1.

2005-2006 Annet byggetrinn

Byggetrinn 2 omfatter den resterende delen av rehabiliteringen, inkludert kantine og bokhandel. Dette pågår fra august 2005 til juni 2006.

Parallelt løper et inventarprosjekt med egen bevilgning på ca. 96 MNOK. Det er høyskolen selv som har ansvar for inventarprosjektet, i motsetning til selve byggeprosjektet hvor Statsbygg er byggherre. En setter jobben med inventarprosjektering ut til Reidulf D. Ramstad Arkitekter as. I tillegg kommer utsmykningsprosjektet på 3,65 MNOK som Kunst i offentlige rom (Koro) har ansvar for.

15. september 2006 Innvielse

Bygget innvies 15. september 2006. Samlet areal i de ferdige byggene er 13.000 m² nybygg og 15.000 m² rehabilitert (idrett og svømmehall utenom), dvs. 28.000 m².

Byggekostnaden kommer på 560 MNOK inkl. mva. (inventar holdt utenom). Tidligere har høyskolene fått fullt ut kompensert det som nye lokaler tilsvarer i økt husleie til Statsbygg. HiØ er nå første høyskole som kun får dekket 75 % av økningen, og dette blir standarden fra nå av. Høyskolen må derfor ta av den ordinære bevilgningen for å dekke en del av økningen i husleiekostnaden. Dette var ikke kjent for høyskolen på forhånd, så det ble en stor budsjettmessig utfordring.

Anlegget huser på dette tidspunkt ca. 2.300 studenter og 250 ansatte.

2006-07 Organisering og lokalisering av HiØ utredes

I 2006, samme år som det nye anlegget på Remmen åpnes, tar høyskolestyret opp spørsmålet om organisering og lokalisering av ingeniør- og realfagene. Avdelingen ligger fortsatt i Sarpsborg, med unntak av bioingeniørstudiet i Fredrikstad. Dataingeniørstudiet ligger under informatikkavdelingen på Remmen. Aktiviteten i Sarpsborg er ikke bundet av langtidskontrakt og vil kunne flyttes raskt. Høyskolestyret bestiller et NIFU-notat (Guldbrandsen m.fl., 11/2006) som utreder fordeler og ulemper ved en-, to- og trecampusløsninger. En inviterer også byene i Østfold til å komme med innspill. Både Fredrikstad, Halden, Sarpsborg og Moss kaster seg nå inn i kampen om å få ingeniørutdanningen, hvor Halden kommune bl.a. lover å bruke 10 MNOK på å videreutvikle Remmen. Moss føler seg tilsidesatt (se artikkel i Moss Avis 26.4.2006).

I stedet for å ta en beslutning om dette, bestemmer styret at de vil se ingeniørfagene i sammenheng med spørsmålet om antall campuser og lokalisering for hele høyskolen. En tar da skrittet helt tilbake og utreder 11 alternativer, som omfatter både en-, to- og trecampusløsninger i ulike kombinasjoner. Halden er med i alle tocampusalternativene, flere av dem innebærer å bygge enda et nytt bygg på

eller nær Remmen. Det er fire éncampusalternativer, herav to i Halden som innebærer nytt bygg for ingeniør- og helsefagene på ulike tomter nær Remmen. De to andre éncampusalternativene, i Fredrikstad og Sarpsborg, ville innebære at en legger ned aktiviteten på Remmen.

Det gjøres en utredning både med hensyn på faglig samarbeid (blant annet med Universitetet for miljø- og biofag (UMB) og Sykehuset i Østfold HF), samarbeid med næringsliv og kommuner, transportmuligheter, økonomi og rekrutteringsgrunnlag. Kapasitetsbehovet som legges til grunn er 4.060 studenter og 467 ansatte (herav 2.361 og 276 ved de eksisterende avdelingene i Halden) og samlet areal på ca. 44.000 m² i éncampusalternativene. I «Faktarapporten» som legges fram i november 2006 er vurderingen at driftskostnadene vil bli lavest om en velger full samlokalisering i Halden i tilknytning til Remmen-anlegget. En vil også spare noe på å redusere fra tre til to studiesteder, spesielt ved nedleggelse i Sarpsborg.

HiØs styre beslutter i januar 2007 å gå for en tocampusløsning hvor ingeniørfagene flyttes til Fredrikstad. Dette er i samråd med de fleste høringsinstansene, og vil gi to nokså jevnstore campuser. Aktiviteten på Remmen berøres ikke. Saken blusser noe opp da departementet ber HiØ om en separat, bred utredning om lokalisering av ingeniørfagene. En må derfor utrede spørsmålet på nytt, men høyskolestyret opprettholder sitt tidligere vedtak.

2010 Høyskolesenter også i Fredrikstad

I lys av at ingeniørutdanningen flyttes, oppstår et ønske om nytt høyskolesenter også på campus Fredrikstad. I tillegg til kontorer, leseplasser og undervisningsrom skal høyskolesenteret inneholde bibliotek, kantine, kaffebar og bokhandel.

Arbeidet med ombygging og nybygg starter i april 2008 i regi av den private utleieren Værste AS. 1. januar 2010 står nytt høyskolesenter ferdig på Kråkerøy i Fredrikstad. Samlet areal er nær 18.000 m², og det er plass til 1 600 studenter og 150 ansatte.

2011 Akademi for scenekunst flyttes fra Gamlebyen i Fredrikstad til Kråkerøy

På grunn av gamle, uhensiktsmessige lokaler i Gamlebyen, utreder ledelsen sammen med Værste AS flere muligheter på Værsteområdet for en samlokalisering med de øvrige avdelinger på Kråkerøy. Man velger nybygg på en ledig, inneklemmt tomt, direkte i inngrep med øvrige høyskolebygg. Kontraktene i Gamlebyen sies opp og nybygget står klart ca. 1. januar 2011.

HiØ er nå fordelt på kun 2 steder, Remmen og Kråkerøy.

2010-11 Fusjonsforhandlinger med to andre høyskoler

Høyskolene i Østfold, Vestfold og Buskerud samarbeider tett med hverandre og med UMB i den såkalte Oslofjordalliansen. Styrene ved de tre høyskolene vedtar i 2010 å påbegynne en fusjonsprosess, noe departementet støtter. Rektor er blant de som engasjerer seg for fusjon. Men da utredningen sendes på høring, viser det seg at skepsisen internt og eksternt er så stor at fusjonsprosessen avsluttes. Rektor går kort etter av.

2006-2014 Utvidelser og ombygginger på Remmen

I alle årene etter åpningen av Remmenanlegget skjer det ulike mindre ombygginger og tilpasninger. Spesielt skjer det en fortetting etter hvert som en får behov for stadig flere kontorer og møterom. Det settes etter hvert opp brakker med plass til 18 kontorer. En etterisolerer den rehabiliterte delen av bygget (inkl. svømmehall) i 2009. I 2013 etableres studentkro i deler av kantineområdet.

2013 Remmen kunnskapspark åpner

I 2011 blir det imidlertid laget en utviklingsplan for Remmen, som inkluderer kunnskapspark, ny svømmehall, allbrukshall og studentboliger.

I 2013 åpner en kunnskapspark på den andre siden av veien. Her blir klyngeprosjektet NCE Energy and Emissions Trading (NCE-status siden 2009) samt flere IKT- og energibedrifter lokalisert, med tanke på samarbeid med høyskolen.²⁶ HiØ er svært positiv, og leier selv 300 m² i kunnskapsparken for å starte senteret NyVekst AS hvor studenter, forskere og gründere som ønsker å utvikle innovative ideer kan få veiledning.

Status i dag

Høgskolens avdeling på Remmen har i dag over 3.000 studenter og over 300 ansatte (totale tall for hele HiØ er 5.500 og 500). Søkertallene har vært stabile de senere år.

Det er særlig IT-fagene og fremmedspråk som ofte trekkes frem som vellykkede ved HiØ. NCE Energy and Emissions Trading, og senere NCE Smart Energy Markets, springer ut av informatikk-miljøet i Halden, som HiØ er en viktig del av, sammen med IFE og andre. Videre har Nasjonalt senter for fremmedspråk i opplæringen ligget ved HiØ på Remmen siden 2005.

Høgskolen i Østfold er fremdeles en del av Oslofjordalliansen - et samarbeid med Høgskolen i Buskerud og Vestfold, og Norges Miljø- og Biovitenskapelige Universitet (NMBU).

Det klages over plassmangel ved høyskoleanlegget. En mangler 40-50-kontorer.

Det er lite liv og røre blant studentene i Halden. «Vi tar ikke mye feil om vi påstår at studentene gjorde mer av seg i Halden den gang Østfold Distriktshøgskole ble etablert med 70 studenter på slutten av 70-tallet, enn de gjør nå, med en høyskole som teller omkring to og et halvt tusen studenter» (Halden Arbeiderblad 8.1.2013). Bygget til Studentersamfundet i sentrum ble nedlagt etter at all aktivitet flyttet til Remmen. Mange studenter pendler i dag inn med bil fra alle deler av fylket. Men den nye studentkroen på campus har gitt litt nytt liv, og studentsamskipnaden bygger nå 300 studentboliger i tilknytning til høyskolen.

På høyskolen klages det over mangelfullt kollektivtilbud og lite «satsing» på Remmen fra kommunens side. Kommunen har svært anstrengt økonomi. En diskuterer for tiden eventuell bygging av ny idrettshall for byen og lokalisering av denne.

HiØs leieavtale med Statsbygg på Remmen utløper i 2026.

²⁶ NCE: Norwegian Centre of Expertise, en type klyngeutviklingsprosjekter støttet av Innovasjon Norge, Norges forskningsråd og SIVA.



Teknologi for et bedre samfunn

www.sintef.no