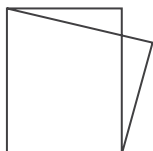


# Konsentrasjon av universitet og høgskoler i Norge



Tom Skauge,  
Instituttleder,  
Høgskulen på  
Vestlandet (HVL),  
Norge

I løpet av to år har norske universitet og høgskoler blitt samlet fra 33 til 21 institusjoner. Den forrige store strukturrasjonalisering av høyere utdanning i Norge kom i 1994-95 i samband med at universitet og høgskoler fikk felles lov. Da ble vel 100 profesjonshøgskoler samlet til 26 statlige høyskoler. I Norge nord for Volda er nå alle høgskoler samlet til to universitet bortsett fra Samisk høyskole. Norge har i 2018 ni universitet etter at Høyskolen i Oslo og Akershus med nytt navn, OsloMet, har fått universitetsstatus. Ønskene om fusjon innen høgre utdanning i Norge har hatt varierende intensjoner og begrunnelser. Sentralt står faglig kvalitet, robuste fagmiljø, god tilgang til utdanning og kompetanse over hele landet, regional utvikling, verdensledende fagmiljøer og effektiv ressursbruk. Konsentrasjon av institusjoner for høgre utdanning i Norge her fellestrekk med store reformer i velferdsordnin-

gene (NAV), politiet, Forsvaret og kommuneorganiseringen der sentralisering og standardisering har vært viktige virkemiddel. Det er for tidlig å vurdere effekter av fusjonene i Norge. Diskursen i årene som kommer til å gå langs mange dimensjoner – noen av disse representerer klare målkonflikter. I denne artikkelen er følgende dimensjoner listet opp som aktuelle: Kvalitet, transaksjonskostnader, sentrum-periferi, sentralisering-desentralisering; tillit vs. faglig autonomi, akademisering vs. praksisorientering og standardisering vs. faglig innovasjon.

## Innledning

Januar 2017 var 33 statlige universiteter og høyskoler i Norge blitt samlet til 21. Prosessen for konsentrasjon har pågått lenge. Ett startpunkt var ved opprettelsen av Stjernøutvalget i 2006. Utvalget foreslo en prosess for frivillig dialog om samling, etterfulgt av fase av

tvangssammenslåing for institusjoner som ikke fant sammen i større enheter (NOU, 2008:3, Kunnskapsdepartementet, 2015). Dette første forslaget ble ikke fulgt opp hverken av institusjonene eller av den rød-grønne regjeringen.

Den blå-blå regjeringen tok et nytt initiativ i 2015 (Kunnskapsdepartementet, 2015). Reformen ble gjennomført med betydelig politisk kraft. Av de klassiske breddeuniversitetene er det bare Universitetet i Oslo som ikke har fusjonert. Universitetet i Bergen, NTNU Trondheim og Universitetet i Tromsø har hatt større eller mindre påkoblinger av høyskoler.

Kunnskapssektoren i Høgre utdanning i Norge hadde i 2017 37.474 ansatte<sup>1</sup> og 273.369 studenter<sup>2</sup>. Høgre utdanning i Norge har i 2018 samlet budsjett på vel 35 milliarder norske kroner<sup>3</sup>.

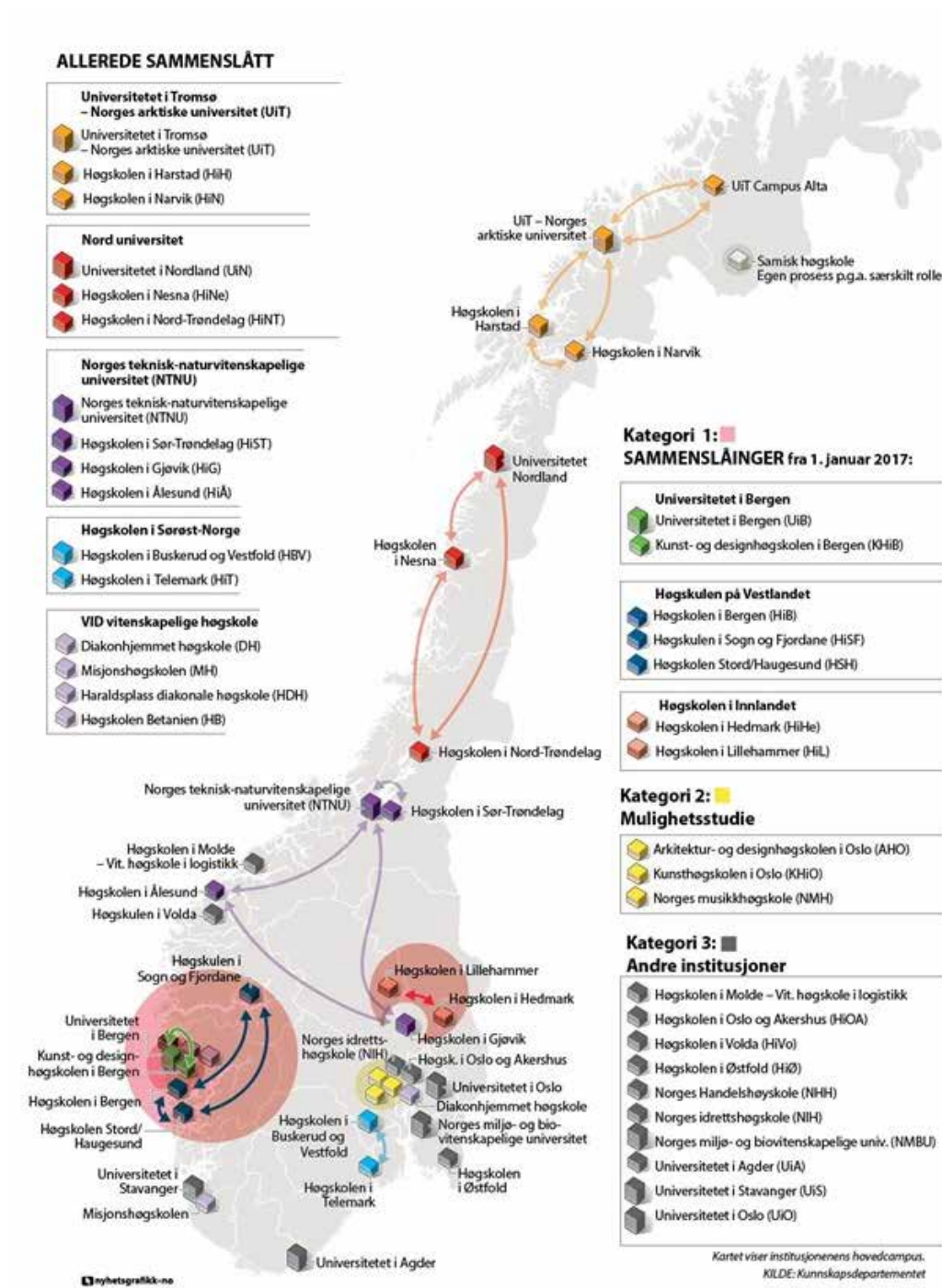
Denne artikkelen tar opp tre spørsmål: 1. Hvordan ser det nye kunnskapslandskapet i Norge ut etter to bølger med sammenslåing? 2. Hvilke begrunnelser og virkemidler er brukt? 3. Hvordan kan vi bedømme effektene av reformen?

#### **Det organisatoriske landskapet for høgre utdanning**

I Nord-Norge er 7 institusjoner samlet til 2: Universitetet i Tromsø – Norges Arktiske universitet (UiT) og Nord universitet med største campus i Bodø (Illustrasjon 1). Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU) er blitt landets største universitet etter at de tok inn Høgskolen i Sør-Trøndelag og høyskoler med ingeniørfaglig tyngde i Ålesund og Gjøvik. Høgskolen i Sørøst Norge (HSN) samlet to tidligere høyskoler. Fire private høyskoler med særlig kapasitet for sykepleierutdanning ble samlet i VID vitenskapelige høyskole.

Den andre bølgen med fusjoner ble vedtatt i 2016 og iverksatt 1.1. 2017: 7 institusjoner ble til 3. Universitetet i Bergen tok inn Arkitektur og designhøyskolen i Bergen som nytt fakultet. Høgskulen på Vestlandet (HVL) koblet sammen høyskolen i Bergen, Høgskulen i Sogn og Fjordane og Høgskolen Stord/Haugesund. Høgskolen i Innlandet (INN) ble til ved at Høgskolen i Hedmark og Høgskolen på Lillehammer slo seg sammen.

De store nye høyskolene som ikke er universitet er nå Høgskulen på Vestlandet (HVL), Høyskolen i Sørøst-Norge (HSN) og Høgskolen i Innlandet (INN). Høyskolen i Oslo og Akershus (HiOA) har nylig fått godkjenning for å rykke opp som universitet med nytt navn – OsloMet.



Illustrasjon 1: To fusjonsbølger i Høgre utdanning i Norge de siste år.<sup>4</sup>

# Målsettingen med den omfattende reformen fra 2015 var overraskende svakt spesifisert og begrunnet.



## Fusjonsbegrunnelser og -virkemidler

Fusjonsbølgen i høyere utdanning (HU) i Norge fra 2015 fikk sitt viktigste startsignal i Stortingsmelding. 18 (2014-2015): «Konsentrasjon for kvalitet – Strukturreform i universitets- og høyskolesektoren» (Kunnskapsdepartementet, 2015). Reformen var tilsynelatende enkelt begrunnet:

«Norge må omstille seg for å møte samfunnsendringene og for å sikre arbeidsplasser og velferd i fremtiden. En viktig nøkkel er økt kvalitet i høyere utdanning og forskning. Derfor endrer vi universitets- og høyskolesektoren og samler ressursene på færre, men sterkere institusjoner. Vi legger en struktur for morgendagens kunnskapssamfunn»<sup>5</sup>

Meldingen til Stortinget opplyste at strukturreformen hadde fem mål (Kunnskapsdepartementet, 2015: Sammendrag):

- Utdanning og forskning av høy kvalitet
- Robuste fagmiljøer
- God tilgang til utdanning og kompetanse over hele landet

- Regional utvikling
- Verdensledende fagmiljøer
- Effektiv ressursbruk

Målene med den omfattende reformen ble utypet:

«en rekke utfordringer, særlig knyttet til små, sårbare forskningsmiljøer og mange spredte, små utdanningstilbud med sviktende rekruttering. Den samlede internasjonale deltakelsen er også lavere enn ressursgrunnlaget tilsier. [...]

Strukturreformen skal styrke kvaliteten på utdanningen og forskningen. Tilgangen til høyere utdanning skal være god over hele landet, og institusjonenes regionale rolle skal videreutvikles. [...]

Regjeringen ønsker institusjoner med tydelige profiler og samlet sett like stort mangfold som i dag. Universiteter og høyskoler må utvikle en faglig og strategisk profil som bygger på egne fortrinn og er tilpasset deres rolle i utdannings- og forskningssystemet.» (ibid.)

Sentrale mål som kvalitet og robusthet ble operasjonalisert ved a. Årsverk i førstestillinger, b. Søkning, c. Gjennomføring, d. Studentenes tidsbruk, e. Publisering, f. Eksterne forskningsinntekter, g. Størrelse på doktorgradsutdanningene, h. Internasjonal orientering, i. Samspill og samarbeid.

Flere av målene representerte en *videreføring* av noen mål fra Stjernøutvalget fra 2008 som også foreslo å fusjonere høyere utdanning i Norge. Dette fusjonsinitiativet i 2008 havarte, men utredningen presenterte en rekke visjoner som fusjonene skulle bidra til å nå: En ledende kunnskapsnasjon, forskning på internasjonalt nivå, sterkere global deltakelse, samfunnsengasjerte institusjoner, mange læringsarenaer, diversitet og mangfold, kvalitet, innovasjon og skaperkraft, utdanning for alle, integrering – ikke sortering og høyere utdanning som et offentlig ansvar (NOU, 2008:3, s. 5-6).

Men heller enn *videreføring* av Stjernøutvalgets visjoner representerer

# Denne reformen ble av forskerne som evaluerte reformen karakterisert som «en av de mest gjennomgripende reformene i norsk høyere utdanning».



St.meld. 18 (2014-105) en *målforskyvning* eller *målreduksjon*. Målsettingen med den omfattende reformen fra 2015 var overraskende svakt spesifisert og begrunnet. Slik sett er reformen vurdert med verdier og mål mer karakterisert av *brudd enn av kontinuitet*. På virkemiddeleiden – valg av fusjon som verktøy – var reformen preget av kontinuitet.

Et enda større brudd langs verdi- og måldimensjonen finner vi om vi trekker linjene tilbake til Mjøskommisjonen for utredning av høgre utdanning og forskning fra 2000. Kommisjonen gikk langt i å koble HU til store og grunnleggende verdivalg (NOU, 2000). En retorikk som Regjeringen fulgte opp:

«Regjeringens visjon er en rettferdig verden uten fattigdom, i fred og i økologisk balanse, der menneskene er frie og likestilte og har innflytelse på sine livsvilkår. Vi bygger vår politikk på verdiene frihet, likhet og solidaritet.

Alle mennesker søker frihet. Frihet fra undertrykking og nød. Frihet til å gjøre egne valg og forme sitt liv. Frihet til å uttrykke sine meninger og til å påvirke egne livsbetingelser. Alle mennesker har samme verdi. Hvert individ er enestående med sine tanker, sin tro, sine interesser, sine meninger og opplevelser. Alle skal ha de samme muligheter og den samme frihet til å nå sine mål og forme sitt liv. Alle mennesker trenger å føle samhørighet med andre. Vi er avhengig av andre, av hverandres innsats, støtte og anerkjennelse. Derfor står ikke individet i motsetning til fellesskapet, men utvikler seg i samhandling med andre» (KUF, 2000).

*Kontinuiteten* i Strukturendringene i høyere utdanning i Norge ligger i *standardisering* og *sentralisering*. Inspirert av Bologna-erklæringen foreslo Mjøsutvalget i 2000 standardisering av studentenes utdanningsløp med ny

gradsstruktur med 3+2 som gjennomgående prinsipp. 3 år for bachelor og 2 år for mastergrad. Utvalget la også vekt på *arbeidsdeling* mellom universitet og høyskoler, men et av utvalgets viktigste forslag var en opprykksordning for høyskoler som ønsket å bli universitet.

Det var særlig i Stavanger og Agder/Kristiansand et sterkt ønske om å gi en formalisert og forutsigbar stige fra høyskolestatus til universitetsstatus. Stortinget gav tilslutning til de fleste forslagene – også innføring av det europeiske karaktersystemet ECTS og økt vekt på internasjonalisering (Stortinget, 2000-2001). Høgskolene i Agder og Stavanger fikk også gradvis opprykk som universitet sammen med Høgskolen i Bodø. Universitetet i Stavanger (2005), Universitetet i Agder (2007) og Universitetet Nordland (2011).

Den politiske behandlingen av Mjøsutvalget resulterte i 2004 i *Kvalitets-*

reformen i høyere utdanning i Norge. Denne reformen ble av forskerne som evaluerte reformen karakterisert som «en av de mest gjennomgripende reformene i norsk høyere utdanning» (Michelsen, 2007: 5). Reformen var rettet mot studentene med tema som undervisningstilbud, studiekvalitet, undervisning, veiledning, vurderingsformer. Et mål var å sikre at studentene ble uteksaminert på normert tid, med mindre frafall underveis. «Heltidsstudenten» skulle gjenreises (ibid. 15). Kvalitetsreformen tematiserte også styring og ledelse. Intensjonen var å styrke samfunnsstyringen av utdanningsinstitusjonene parallelt med at ledelse og administrativ linje internt skulle styrkes (ibid. 34). Reformen innledet er gradvis reduksjon av kollegiale råd og styringsorganer der styringspremissene kom fra fagmiljøene. Evalueringen av kvalitetsreformen fant at den resulterte i to ulike typer høyskoler. Noen store som orienterte seg mot å bli universitet og andre høyskoler som dyrket sin regionale rolle (ibid. 39-40). Det er flere forskjeller i de to gruppene av institusjoner. En forskjell er at grunnenhetene opplever at de er viktigere som premisleverandør mot ledelsen i institusjoner som ikke har universitetsambisjoner sammenlignet med institusjoner som har universitetsambisjoner (ibid. 40).

En viktig standardiseringsmekanisme i Kvalitetsreformen var nye system for kvalitetssikring. Et eget organ – NOKUT – ble opprettet. 85 % av lederne som ble undersøkt i evalueringen av reformen, mente nytt kvalitetssikringssystem utgjorde den mest sentrale oppgaven etter innføring av Kvalitetsreformen (ibid. 48). Evalueringsrapporten kom med en forsiktig advarsel mot de mange

kvalitetssystemene som ble utviklet: Det er imidlertid en fare for at kvalitetssystemene «de-kobler ansatte og studenter fra kvalitetsarbeidet heller enn å involvere dem. Den «byråkratisering» og «profesjonalisering» man nå kan identifisere på kvalitetsfeltet innebærer også at terskelen for personlig engasjement blir høyere». (ibid. 50).

NOKUT som institusjon for faglig standardisering er blitt en viktig – kanskje den viktigste institusjon for å sikre en lang stige for høyskoler som ønsker opprykk til universitet. Eller motsatt – den tunge veggen for å få akkreditert mastergrader og PhD-grader ved høyskolene er blitt et viktig motiv for opprykk til universitet der den institusjonaliserte tilliten og faglig autonomi er betydelig større.

I 1995 fikk høyskoler og universitet en felles lov i Norge (Stortinget, 1995). Til 1995 var høyskoler og universitet regulert av hver sin lov. Samordningen av lov åpnet for den forrige store fusjonsbølgen i høgre utdanning i Norge. Vel 100 mindre høyskoler ble samlet til 26 statlige høyskoler. Ingeniørutdanning, sykepleierutdanning, lærerutdanning, sosialfag og økonomisk-administrative utdanninger fikk felles høyskoletak over seg.

Strukturreformen i høgre utdanning i Norge har paralleller til flere andre reformer i offentlig forvaltning i Norge de siste 10-15 år. Norsk politi har vært sentralisert i et eget Politidirektorat (POD) siden høsten 2000. Etter massakren på Utøya og bombingene av regjeringkvartalet juli 2011 ble en ny politireform forberedt bl.a. for å sikre kortere responstid for politioppdrag. Deler av reformen som gav sentrali-

sering av lokale lensmannskontor er iverksatt. Debatten om reformen har gått langs aksene sentralisering-desentralisering, mellom offentlig kapasitet for maktbruk vs. legitimitet i befolkningen og mellom evne til å mobilisere stor kraft ved nasjonale kriser opp mot behovet for nærpolti med god kontakt med publikum (Christensen et al., 2017). Deler av politireformen er blitt utsatt.

NAV-reformen i Norge var den største organisatoriske reform i velferdsstaten i Norge men sammenslåing av Rikstrygdeverket, Arbeidsmarkedsetaten og deler av de kommunale sosialkontor. Mål med reformen var å få flere over fra trygd til arbeid og å gjøre den nye forvaltningen mer brukervennlig, helhetlig og effektiv. Forskergruppen som evaluerte konkluderte med at «Reformen kan så langt knapt erklæres som en suksess i forhold til målene med den» (Christensen et al., 2014).

Det norske Forsvaret har vært i en ombygging og sentraliseringsprosess siden den kalde krigen. En av de mange politisk-administrative dimensjonene som er utfordret er det tidligere forsvarsminister Johan Jørgen Holst kalte det kommunal-militære kompleks (Græger, 2009). Begrepet var inspirert av president Eisenhower sin tale i 1953 om det militær-industrielle kompleks som han advarte mot. Det kommunal-militære kompleks viste til de sterke distriktsinteressene som var knyttet til militære baser – særlig i Nord Norge. Selv om kraften i de kommunale kravene om å beholde militære arbeidsplasser er blitt svekket – var den fortsatt et viktig tema i sist Stortingsvalg – særlig nedlegging av flybasen på Andøya. Sentrum-periferi er fortsatt en viktig politisk dimensjon i

Norge – en konfliktlinje som det norske Senterpartiet har gjort til en av sine merkesaker.

Den kommunale organisering i Norge har også nylig vært reorganisert. Fra 2020 vil det være 356 kommuner i Norge og 11 fylkeskommuner<sup>6</sup>. Før reformen var det i 2014 428 kommuner og 19 fylkeskommuner. Sentraliseringen er begrunnet med argumenter som er svært parallelle med fusjonene i HU: Store robuste enheter gjør det enklere å gi bedre tjenester med mindre ressursbruk. Også i denne reformbølgen er sentrum-periferiaksen sterk til stede i politisk og faglig diskurs.

#### Effekter av reformen

Det er for tidlig å vurdere om struktur-reformen av høgre utdanning i Norge har vært vellykket eller mislykket. En slik stor endringsprosess er urimelig å vurdere endelig for det er gått flere år. Det er også flere konkurrerende vurderingskriterier for suksess. Ett perspektiv er det lineære – der reformen blir vurdert ut fra reformens *opprinnelige* mål. Et slikt perspektiv er urimelig ettersom aktørene lærer i iverksettingsprosessen. Det er derfor mer nyttig å vurdere suksess også i lys av endringer, innovasjon og læring av mål og middel underveis i reformen (Offerdal, 1984). Mao, vellykket iverksetting kan ikke bli redusert til måloppnåelse av opprinnelige mål.

Regjeringen har selv justert sine mål. I tildelingsbrevet til Høgskulen på Vestlandet (Kunnskapsdepartementet 2017) er nå målene: 1. Høy kvalitet i utdanning og forskning. 2. Forskning og utdanning for velferd, verdiskaping og omstilling. 3. God tilgang til utdanning. 4 Effektiv, mangfoldig og solid høyere

utdanningssektor og forskningssystem (vedlegg 1).

På dette stadiet i reformprosessen er det imidlertid mulig å foreslå noen dimensjoner som erfaringsmessig kan få betydning for vurdering av om reformen hemmer eller fremmer mål som kan være aktuelle for ulike interessenter av høgre utdanning i Norge:

*Kvalitet.* Faglig kvalitet er et mål som blir gjentatt av alle beslutningstakere i reformen. Utfordringen med kvalitetsmålet er imidlertid av tre slag: *For det første* er faglig kvalitet utfordrende å måle. Tellekanter av studenter uteksaminert og fagfellevurderte publikasjoner er mulig å telle sammen med indikatorene som er listet i avsnitt 1. Men også der det er tellemuligheter kan det være utfordrende å bedømme om våre studenter blir faglig dyktigere og får bedre dannelse enn tidligere.

*Den andre innvending* er at indikatorer som lar seg telle aldri vil dekke alle komplekse mål som relevante interessenter har for høgre utdanning. Gir institusjonen relevant arbeidskraft til en region som sliter med mangel på arbeidsplasser og kompetanse? I Sogndal var studentene kritisk til om fusjon gav økt kvalitet<sup>7</sup>. Tilsvarende er kvalitet på undervisning og innføring av nye undervisningsmetoder vanskelig å måle. *Den tredje utfordringen* for kvalitetsindikatoren er at politisk-faglige prioriterte fagfelt og samfunnsoppgaver er i stadig endring. I Norge er innovasjon og entreprenørskap blitt viktig bl.a. fordi oljesektoren er under press med arbeidsledighet og konkurser, særlig i Sør-vest Norge. Flere aktører deltar naturlig nok allerede i diskursen

om kvalitet. Dekan Morten Hald ved Fakultet for naturvitenskap og teknologi ved Universitetet i Tromsø (UiT) melder at fusjonen, som der ble iverksatt i 2009 etter 7 år, har nådd viktige kvalitetsmål: «En hovedide ved fusjonen i 2009 var bl.a. å utvikle de 3-årige profesjonsrettede utdanningene ved Høgskolen ved å kople de mot forskningstunge fag ved universitetet. Intensjonen var å oppnå økt kompetanse, bedre kvalitet i forskning og undervisning, styrke den forskningsbaserte utdanningen for profesjonsstudentene, samt gi flere studenter mulighet for utdannelse på master- og PhD-nivå».<sup>8</sup>

For store samfunns mål – som faglig kvalitet fra høyere utdanning – er det krevende å etablere gode mål-middel-sammenhenger. En slik utfordring er neppe en avgjørende utfordring for en samfunnsreform. Skal vi avskaffe grunnskolen fordi vi ikke klarer å spesifisere alle mål og elle virkemidler som sikrer måloppnåelse 1:1? Likevel er dette et vanskelig punkt for fusjonsreformen. Høgskolen i Oslo og Akershus (HiOA) ble etablert i 2011 – 17 år etter den første fusjonsbølgen i 1994, men før den andre bølgen i 2015-2017. 7 år etter fusjonen sliter høgskolen med å ta ut synergieffekter fra fusjonen. «Diagnosen er klar: Høgskolen i Oslo og Akershus (HiOA) har for stor administrasjon og har ikke klart å ta ut stordriftsfordeler etter fusjonen mellom Høgskolen i Oslo og Høgskolen i Akershus i 2011».<sup>9</sup>

*Transaksjonskostnader.* Fusjonene involverer en stor andel av studentene og de ansatte i sektoren. Virkningen for den enkelte student, lærer og administrativt ansatte varierer. Svært mange fagplaner og administrative

# Evalueringsrapporten kom med en forsiktig advarsel mot de mange kvalitetssystemene som ble utviklet.



systemer skal samordnes. Organisering og ledelse blir justert. Ved noen nye institusjoner som Høgskolen på Vestlandet er de organisatoriske endringene svært omfattende. 10 avdelinger på de tre høgskolene som inngår i fusjonen blir redusert til 4 fakultet som campusovergripende fakultetsledelse, i stor grad campusovergripende institutter kombinert med stedlig campusledelse i Haugesund, Bergen, Sogndal, Stord og Førde. De store organisatoriske endringene krever tid, kapasitet og energi når autoritet for ledelse og fagligfelt skal konstrueres på nytt. Tidsskriftet Forskerforum forteller om NTNU som har måtte «De måtte rydde opp i 750 ulike datasystemer, 39 000 studentnumre, lage nye eksamensregler og tegne nytt organisasjonskart. De administrativt ansatte tørker svetten etter norsk akademias største ryddesjau».<sup>10</sup>

«Gatekeeper»- funksjonene, relasjonene til universitetenes og høgskolenes omgivelser må også i flere tilfeller etableres på nytt. Danske erfaringer ble

trukket inn i norsk debatt. Poul Houman Andersen var professor ved Universitetet i Århus. I 2015 var han professor II ved Institutt for industriell økonomi og teknologiledelse ved NTNU i Trondheim. Nettavisen Khrono som har spesialisert seg på høyere utdanning og forskning oppsummerte professorens erfaringer slik: «Århus fusjonerte i 2007. Foreløpig fasit: Det dårligste arbeidsmiljøet i dansk universitetshistorie, oppløste fagmiljø, hjerneflukt, oppsigelser. Tidligere Århus-professor er uroet over danske tilstander i Norge».<sup>11</sup>

Rektor Mari Sundli Tveit ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU) en av institusjonene som ikke skal fusjonere, uttalte til nettavisen Khrono at hun «er veldig glad for at universitetet får arbeidsro og slipper å tenke på nye fusjoner».<sup>12</sup>

*Sentrum-Periferi*. Distriktpolitikk står fortsatt sterkt i Norge. Da Høgskolen i Sogn og Fjordane drøftet Regjeringens ønske om å bygge en høgskule på Vestlandet var det stor uro i regionen. Mange

fryktet at en fusjon med dominerende miljø ved høyskolen i Bergen skulle innebære nedbygging av utdannings-tilbudet for høgre utdanning i fylket. Et viktig argument for regionale høgskoler har vært at studentene i stor grad blir værende i regionen etter endt utdanning<sup>13</sup>. Den samme historikeren Gunnar Yttri fra Sogndal har spissformulert utfordringene til de nye fusjonerte høgskolene: Blir de primært akademiske springbrett (for universitetsambisjoner) eller regionale kraftverk?<sup>14</sup>

Da høgskolen i Alta, eneste høgskolen i Norges nordligste fylke Finnmark, gikk i forhandlinger med Universitetet i Tromsø om fusjon krevde fylkeskommunen et fusjonsmandat som skulle sikre at fylket fikk beholde et høgskoletilbud også etter fusjonen.

Forskere ved Senter for Profesjonsstudier i Oslo (HiOA) har ytret bekymring for at organiseringen av høyere utdanning kan svekke tilgangen til kvalifisert arbeidskraft i distriktene<sup>15</sup>.



# Det er for tidlig å vurdere om struktur-reformen av **høgre utdanning i Norge har vært vellykket eller mislykket.**



*Sentralisering-desentralisering – tillit og faglig autonomi.* Universitet og høyskoler er kunnskapsorganisasjoner. Kjernekompetansen sitter i bunnen av organisasjonen. Organisasjonsviteren Henry Mintzberg har begrepsfestet universitets og forskningsorganisasjoner som 'profesjonelt byråkrati' (Mintzberg, 1979).

Fusjonene innebærer sentralisering av universitet- og høyskoler. Større fakultet og institutt som mange fusjonerte institusjoner har innført gir lengre avstand mellom ledelse og ansatte og studenter i grunnorganisasjonen. Nye styringsformer trekker initiativ og makt vekk fra kjernekompetansen i universitet- og høyskoler. Ett eksempel er «utviklingsavtaler» som institusjonene inngår med kunnskapsdepartementet. Innen 2019 skal alle de 21 statlige universitet ha slike avtaler. Det er grunn til å tro at måloppnåelse for avtalen i fremtiden vil bli knyttet til budsjettildeling<sup>16</sup>. Avtalene kommer i tillegg til styringsformene fra Regjeringen med bevilgningsbrev til den enkelte institusjon, rapportering til

etatsstyringsmøter. Utviklingsavtalene utgjør en meta-strategi som høyskolene primært inngår i dialog med Regjeringen og i mindre grad i dialog med sin egen organisasjon. Dette nye virkemiddelet for målstyring tar ikke vekk andre styringsformer – men kommer i tillegg. Det kan bidra til demokratisk underskudd i sektoren. Den nye styringsaksen kommer i tid relativt parallelt med at ansatt rektor er blitt gjort til hovedmodell for styring av universitet og høyskoler i Norge. Rektor er i den modellen enhetlig leder for institusjonen. Rektor forbereder styresaker og iverksetter vedtak. Styreleder blir utnevnt av departementet fra gruppen av eksterne styremedlemmer.

*Akademisering vs. praksisorientering.* Etter Mjøskommisjonen foreslo opprykksordning fra høyskole til universitet har det vært en sterk drift mot universitet. Det er få høyskoler igjen i Norge som ikke har slike ambisjoner. Ønske om universitetsstatus er begrunnet med ønske om bedre økonomiske rammevilkår, sterkere faglig autoritet i samarbeid

med universitet og forskningsgrupper internasjonalt og med eksterne aktører i Norge. Paradoksalt nok har fullmaktsfordelingen i høyere utdanning og akkrediteringsinstitusjonen NOKUT gitt et selvstendig argument for universitetsstatus for å få rett til egenakkreditering av studier. Universitets- og høyskolelovens § 3.3<sup>17</sup> gir universitet full råderett over gradstildeling.

Driften mot universitetsstatus vil normalt være sterkt koblet til akademisk drift med økt vekt på forskning og publisering. For mange profesjonsutdanninger er dette utfordrende fordi verdsettingen av yrkespraksis ofte blir svekket. Tellekanter fra forskning blir i stadig større grad viktigste kriterie for akademisk karriere, samtidig som profesjonsutdanning som skal gi yrkesrelevans har stort behov for praksiserfaringer i lærerstaben<sup>18</sup>.

*Standardisering vs. faglig innovasjon.* Standardisering bidrar til oversikt, enkelhet og forutsigbarhet. Derfor har standardiseringer potensiale for

stordriftsfordeler med effekt drift og for sentral kontroll. Standardisering har imidlertid en grense i akademia fordi faglig kvalitet i disiplinene ikke følger standardiserte organisatoriske styringsformer. Disiplinene i UH-sektoren er grunnleggende differensiert og krever normalt desentralisert organisering og ledelse.

I kunnskapsorganisasjoner vil det alltid være spenninger mellom autoritet som utgår fra profesjon/kunnskapsfelt og fra formell organisasjon. Faglig innovasjon knyttet til fagdisipliner stiller krav til differensiering i organisasjonene. Faglig standardisering vil primært gå mot disiplinens egne forskningsmiljø. Denne disiplinorganiseringen har andre autoritetsformer enn den formelle styringshierarkiene i store universitets- og høyskoleorganisasjoner. Store universitets- og høyskoleorganisasjoner vil sannsynligvis ha samme tendens som andre store organisasjoner: De stivner med byråkratisk styring og lange overbelastede kommunikasjonslinjer. I slike organisasjoner kan vilkår for faglig innovasjon, faglig kreativitet og nyteknologi bli krevende.

### Oppsummert

I løpet av to år har norske universitet og høyskoler blitt samlet fra 33 til 21 institusjoner. Den forrige store strukturasjonalisering av høyere utdanning i Norge kom i 1994-95 i samband med at universitet og høyskoler fikk felles lov. Da ble vel 100 profesjonshøyskoler samlet til 26 statlige høyskoler.

I Norge nord for Volda er nå alle høyskoler samlet til to universitet bortsett fra Samisk høyskole. Norge har i 2018 ni universitet etter at Høyskolen i Oslo og

Akershus med nytt navn, OsloMet, har fått universitetsstatus.

Ønskene om fusjon innen høyere utdanning i Norge har hatt varierende intensjoner og begrunnelser. Sentralt står faglig kvalitet, robuste fagmiljø, god tilgang til utdanning og kompetanse over hele landet, regional utvikling, verdensledende fagmiljøer og effektiv ressursbruk.

Konsentrasjon av institusjoner for høyere utdanning i Norge her fellestrekk med store reformer i velferdsordningene (NAV), politiet, Forsvaret og kommuneorganisasjonen der sentralisering og standardisering har vært viktige virkemiddel.

Det er for tidlig å vurdere effekter av fusjonene i Norge. Diskursen i årene som kommer til å gå langs mange dimensjoner – noen av disse representerer klare målkonflikter. I denne artikkelen er følgende dimensjoner listet opp som aktuelle: Kvalitet, transaksjonskostnader, sentrum-periferi, sentralisering-desentralisering; tillit-faglig autonomi, akademisering-praksisorientering og standardisering vs. faglig innovasjon.

## Vedlegg 1:

Målformulering i tildelingsbrevet fra Kunnskapsdepartementet til Høgskulen på Vestlandet (HVL) for 2018 (Kunnskapsdepartementet, 2017).

1. Høy kvalitet i utdanning og forskning  
For å møte utfordringene samfunnet står overfor, må høyere utdanning og forskning ha høy kvalitet. Regjeringen vil at alle utdannings- og forsknings-

miljø i Norge skal ha høy kvalitet, og at flere skal hevde seg internasjonalt.

2. Forskning og utdanning for velferd, verdiskaping og omstilling  
Regjeringen vil at Norge skal være et av de mest innovative landene i Europa. Grunnlaget for fremtidig verdiskaping og velferd i Norge er å realisere kunnskapssamfunnet. Norge trenger utdanning, forskning, faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid, kunnskapsdeling og kandidater som bidrar til nødvendig omstilling, innovasjon og verdiskaping i offentlig og privat sektor.

3. God tilgang til utdanning  
Regjeringen vil at alle skal ha tilgang til høyere utdanning, og at det skal være mulig for alle å ta høyere utdanning, uavhengig av kjønn, etnisk, sosial, geografisk og økonomisk bakgrunn. Livslang læring er viktig for å legge til rette for nødvendig omstilling og fornying for den enkelte og for samfunns- og arbeidsliv.

4. Effektiv, mangfoldig og solid høyere utdanningssektor og forskningssystem  
Regjeringen vil at universitets- og høyskolesektoren skal være en differensiert sektor med høy kvalitet og som møter behovene på ulike områder i samfunnet og som kan hevde seg internasjonalt. Det vil fortsatt være behov for samarbeid, arbeidsdeling og faglig konsentrasjon i universitets- og høyskolesektoren etter at strukturreformene er gjennomført. Dette er et tverrgående mål som skal bidra til best mulig måloppnåelse på de tre første målene.

## Vedlegg 2:

Stjernutvalgets visjoner:

En ledende kunnskapsnasjon, forskning på internasjonalt nivå, sterkere global deltakelse, samfunnsengasjerte insti-

tusjoner, mange læringsarenaer, diversitet og mangfold, kvalitet, innovasjon og skaperkraft, utdanning for alle. Integrering – ikke sortering og høyere utdanning som et offentlig ansvar.

Visjon:

#### **En ledende kunnskapsnasjon**

Norge er et internasjonalt høyt respektert land som med sin kunnskapsrike befolkning kjennetegnes av gode levekår, velfungerende fellesløsninger og global ansvarlighet. Dette er resultatet av en målbevisst offentlig satsing på utdanning og forskning. Vi er blant de landene i verden som har høyest studiedeltagelse og høyest andel av befolkningen med høyere utdanning.

#### **Forskning på internasjonalt nivå**

Universitetene i Norge har forskningsmiljøer som er blant de fremste i verden på sine områder. Innenfor spesielle satsingsområder, som er en del av en nasjonal kunnskapsstrategi, er det lagt til rette for en langsiktig, sjenerøs finansiering som gjør det mulig å rekruttere og beholde norske og internasjonale talenter. Miljøene er integrert i institusjonene på en måte som kommer flest mulig ansatte og studenter til gode. Samtidig drives det forskning av høy kvalitet over hele bredden av fagområder, slik at internasjonale perspektiver og forskningsresultater raskt blir fanget opp i vårt eget lands økonomi og kultur.

#### **Sterkere global deltakelse**

Internasjonalt samarbeid innenfor høyere utdanning og forskning får stadig større omfang og betydning. Gjennom en sterk nasjonal visjon med klare mål for utviklingen av høyere utdanning

og forskning og deres samfunnsrolle er Norge en aktiv og innflytelsesrik deltaker i dette samarbeidet. Norske studenter tar utdanning i utlandet i større omfang enn tidligere, fordelt på en stor bredde av land og språkområder. Tilsvarende er innslaget av studenter fra andre land i norsk høyere utdanning langt større enn i 2007, blant annet fordi mer av undervisningen foregår på engelsk. Det vitenskapelige personalet deltar i internasjonale nettverk, samarbeid og prosjekter over hele verden, og studentutveksling og faglig samarbeid kobles i større grad. Undervisning og forskning på globale utfordringer som miljø- og klimaendringer, nye energiformer, nød og undertrykking, helse og utdanning, etnisk mangfold, omfordeling og rettferdighet har en framtrædende plass og legger viktige premisser for samfunnsdebatten.

#### **Samfunnsengasjerte institusjoner**

De høyere utdanningsinstitusjonene er nøkkelinstitusjoner i det samlede utdanningssystemet. De inngår i en tett dialog og samhandling med samfunnet omkring og i nasjonale og internasjonale kunnskapsnettverk. Det er levende diskusjoner i fagmiljøene og offentlige fora om hvordan de skal forholde seg til spenningsfylte forventinger og behov. Nyttehensyn søkes kombinert med fortolkende og kritiske bidrag til samfunnsmessig selvforståelse, identitet og etisk bevissthet. På denne måten er institusjonene også sentrale kulturbærere.

#### **Mange læringsarenaer**

Det er lagt til rette for aktiv læring og kunnskapsutvikling på alle samfunnsområder. Utdanning er ikke bare en forberedelse til framtidig yrkesdeltakelse, men en del av en livslang læringspro-

sess med fleksible overganger mellom utdanning og arbeidsliv. Fleksible utdanningstilbud, blant annet gjennom bruk av IKT og fjernundervisning, er tilgjengelige på alle nivåer.

#### **Diversitet og mangfold**

De 8-10 statlige høyere utdanningsinstitusjonene i Norge har utviklet fleksible samarbeidsformer, økt arbeidsdeling seg imellom og en effektiv intern differensiering. Institusjonene endrer seg i takt med nye utfordringer, med profiler som reflekterer deres rolle i det norske systemet for høyere utdanning og danner grunnlaget for deres samfunnskontrakt. Resultatet er et mangfold av institusjoner og studie steder som tilbyr studier av ulik lengde, med ulik grad av orientering mot praksis og teoretisk kunnskap, og som i ulik grad driver grunnforskning, anvendt forskning og utviklingsarbeid. Dette gjør at de kan fylle ulike roller i samfunnet, og gjør dem attraktive for et mangfold av studenter med ulik motivasjon og som samarbeidspartnere for arbeids- og næringsliv.

#### **Kvalitet**

Kvaliteten i høyere utdanning er økt gjennom konsentrasjon og arbeidsdeling. Samarbeid om doktorgrads- og mastergradsutdanning er utviklet på tvers av tidligere og nye institusjonsgrensener, og over landegrensene. Studentene møter institusjoner og fagmiljøer som utfordrer dem og krever deres tid, innsats og engasjement. Utdanningene stimulerer til en nysgjerrig, spørrende og forskende holdning til fag og yrkesfelt. Fagpersonalet kjennetegnes av høy kompetanse. Profesjonsutdanninger og yrkesutøvelse er kunnskapsbasert gjennom forskning og utviklingsarbeid tilpasset utdanningenes behov og en tett kobling mellom utdanning og prak-

# I kunnskapsorganisasjoner vil det alltid være spenninger mellom autoritet **som utgår fra profesjon/kunnskapsfelt og fra formell organisasjon.**



sis. All høyere utdanning kjennetegnes av et internasjonalt perspektiv.

## **Innovasjon og skaperkraft**

De høyere utdanningsinstitusjonene har sterke bånd til samfunnet omkring og er en motor for innovasjon og utvikling i arbeids- og næringslivet, både i sine regioner og nasjonalt. Forsknings- og utviklingsarbeidet ved de tidligere statlige høyskolene er styrket, spisset og rettet inn mot de arbeidsog yrkesfeltene de utdanner til. Kunstnerisk utviklingsarbeid er faglig styrket og stimulert gjennom samling av fagmiljøer og videreutvikling og institusjonalisering av dagens stipend-program.

## **Utdanning for alle**

I alle deler av landet finnes det sterke institusjoner i høyere utdanning. Alle som ønsker det, unge som voksne, har mulighet til å studere. Studiene er tilpasset ulike livssituasjoner og livsfaser, og tilgjengeligheten er ytterligere økt

gjennom fleksible til-bud og løsninger som i mange tilfeller bryter med vante tenkemåter. Et integrert system av kvalifikasjoner og overgangsmuligheter mellom institusjoner og utdanninger gir store valgmuligheter for den enkelte og et bredt tilfang av kompetanse for samfunnet. Slik blir alle deler av landet tilført arbeidskraft med høy kompetanse.

## **Integrering, ikke sortering**

De høyere utdanningsinstitusjonene spiller en viktig integrerende rolle i samfunnet. Endringer i grunnskole og videregående skole har ført til at unge med alle typer bakgrunn søker seg til høyere utdanning. Kjønnfordelingen i utdanningene har blitt jevnere, og det samme gjelder i personalet helt opp til de øverste stillingsnivåene. Personer med minoritetsbakgrunn deltar i høyere utdanning på lik linje med andre og finnes i mange nye yrker og på alle stillingsnivåer ved institusjonene. De høyere utdanningsinstitusjonene er tilgjengelige for alle gjennom universell

utforming av infrastruktur og læremidler og tilbyr tilrettelegging der det er nødvendig. Samlet har dette ført til at deltakelsen i høyere utdanning reflekterer sammensetningen av befolkningen.

## **Høyere utdanning som et offentlig ansvar**

Staten har fortsatt hovedansvaret for finansiering av høyere utdanning og forskning og eier de fleste institusjonene. Gjennom en nasjonal politikk sikres alle deler av landet tilførsel av høy kompetanse på alle områder, supplert med personer med høy kompetanse fra andre land. Et fleksibelt system av stimulanser bidrar til å øke studierekrutteringen på områder som er viktige for nasjonens framtid. Et høyt antall stipendiat- og postdoktorstillinger og gode arbeidsbetingelser for de ansatte sikrer rekrutteringen av talentfulle forskere og lærere fra inn- og utland. Institusjonenes autonomi og de ansattes akademiske frihet står fortsatt sterkt. ♦

## REFERENCER

- Christensen, T., Fimreite, A.L. & Læg Reid, P. 2014. Joined-up government for welfare administration reform in Norway. *Public Organization Review*, 14, 439-456.
- Christensen, T., Læg Reid, P. & Rykkja, L.H.. 2017. Reforming the Norwegian police between structure and culture: Community police or emergency police. *Public Policy and Administration*
- Græger, N. 2009. Norsk forsvarsdiskurs post-1990. Internasjonalisering og nasjonalt forsvar i nytt samspill. *Internasjonal Politikk*, 67.
- KUF 2000. Gjør din plikt – Krev din rett. Kvalitetsreform av høyere utdanning. In: Kirke-, Undervisnings- og Forskningsdepartement, Oslo.
- Kunnskapsdepartementet 2015. Konsentrasjon for kvalitet. Strukturreform i universitets- og høyskolesektoren. Meld. St. 18 (2014-2015). Oslo.
- Kunnskapsdepartementet 2017. Tildelingsbrev for Høgskulen på Vestlandet. Statsbudsjettet for 2018, kap. 260, Oslo.
- Michelsen, S. & Aamodt, P. 2007. Evaluering av Kvalitetsreformen – Sluttrapport. In: Norges Forskningsråd.
- Mintzberg, H. 1979. *The Structuring of Organizations*, Prentice-Hall.
- NOU 2000. Frihet med ansvar. Om høgre utdanning og forskning i Norge. Norges offentlige utredninger 2000:14. Oslo.
- NOU 2008:3. Sett under ett. Ny struktur i høyere utdanning. NOU Norges offentlige utredninger. Oslo
- Offerdal, A. 1984. Iverksetting og politikk. Eller: Om det vellykka og det mislykka. *Statsviteren*, 2-3.
- Stortinget 1995. Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om lov om universiteter og høyskoler (lov om høyere utdanning).

## ENDNOTES

- <sup>1</sup> [http://dbh.nsd.uib.no/statistikk/rapport.action?visningId=137&viskode=false&columns=arstall&index=1&formel=329!8!401&hier=instype!9!instkode!9!fakkode!9!ufakkode!9!st\\_kode&sti=&param=arstall%3D2017!9!dep\\_id%3D1](http://dbh.nsd.uib.no/statistikk/rapport.action?visningId=137&viskode=false&columns=arstall&index=1&formel=329!8!401&hier=instype!9!instkode!9!fakkode!9!ufakkode!9!st_kode&sti=&param=arstall%3D2017!9!dep_id%3D1)
- <sup>2</sup> [http://dbh.nsd.uib.no/statistikk/rapport.action?visningId=251&viskode=false&columns=arstall&index=1&formel=1022&hier=instkode!9!campuskode!9!progkode&sti=&param=semester%3D3!9!dep\\_id%3D1!9!kategori%3DS](http://dbh.nsd.uib.no/statistikk/rapport.action?visningId=251&viskode=false&columns=arstall&index=1&formel=1022&hier=instkode!9!campuskode!9!progkode&sti=&param=semester%3D3!9!dep_id%3D1!9!kategori%3DS)
- <sup>3</sup> <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-kd-20172018/id2574778/sec1>
- <sup>4</sup> <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/fra-33-til-21-statlige-universiteter-og-hoyskoler/id2515995/>
- <sup>5</sup> <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-18-2014-2015/id2402377/>
- <sup>6</sup> <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/id751048/>
- <sup>7</sup> <https://khrono.no/struktur/2016/01/studentene-imot-fusjon>
- <sup>8</sup> <http://nordnorskdebatt.no/article/fusjon-virker>
- <sup>9</sup> <https://khrono.no/campus/2016/08/foreslar-stopp-i-ansettelser-og-prosjekter>
- <sup>10</sup> <http://www.forskerforum.no/ntnu-fusjon-gjovik-trondheim-alesund/>
- <sup>11</sup> <https://khrono.no/2015/03/dansk-skrekkefusjon>
- <sup>12</sup> <https://khrono.no/node/146501>
- <sup>13</sup> <http://www.profesjon.no/nhh-studentar-romer-fra-vestlandet-hogskolestudentar-bli-verande/>
- <sup>14</sup> <https://khrono.no/debatt/akademiske-springbrett-eller-regionale-kraftverk>
- <sup>15</sup> <https://khrono.no/debatt/fusjonseksperimentet>
- <sup>16</sup> <https://khrono.no/debatt/malstyring-og-blabla-kvalitetspolitikk>
- <sup>17</sup> <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-04-01-15>
- <sup>18</sup> <https://khrono.no/oslomet-rekruttering-claussen/akademisering-og-internasjonalisering-pa-ville-veier/206108>