

RAPPORT RAPPORT

Ø • b } ^ | Á @ e ^ | ^ Á c a æ } ã *

Ù ç ^ ã Á T œ c @ ^



Rapporter fra Høgskolen i Buskerud

Nr. 82

Fusjoner i høyere utdanning

Av

Svein Møthe

Kongsberg 2010

HiBus publikasjoner kan kopieres fritt og videreformidles til andre interesserte uten avgift.

En forutsetning er at navn på utgiver og forfatter(e) angis- og angis korrekt. Det må ikke foretas endringer i verket.

ISBN 978-82-8261-006-3

ISSN 0807-4488

Forord

I dette notatet drøftes ulike spørsmål i forbindelse med fusjoner i høyere utdanning. Det bygger på enkelte tidligere notater og foredrag, spesielt for styringsgruppen for Oslofjordalliansen. Notatet er imidlertid omarbeidet og utvidet på flere punkter.

Notatet er beskrivende og drøftende. Tanken var å bruke notatet som teoretisk grunnlag for en studie av fusjoner i amerikansk høyere utdanning i forbindelse med et forskningsopphold ved University of California, Santa Cruz, våren 2010. En interessant erfaring var at fusjoner var et lite aktuelt tema i høyere utdanning i USA, særlig i forhold til strategiske allianser mellom nokså store universiteter og ulike institusjoner og bedrifter i privat sektor. En empirisk oppfølging av notatet vil derfor skje i en annen sammenheng.

Svein Møthe

University of California, Santa Cruz,

Våren 2010

Innholdsfortegnelse

1. Innledning	s. 5
2. Globalisering, internasjonalisering og høyere utdanning	s. 7
3. Nasjonale rammebetingelser og utfordringer for høyere utdanning	s. 15
4. Fusjoner i høyere utdanning	s. 25
4.1 Innledning	s. 25
4.2 Institusjonelle koblinger	s. 25
4.3 Effekter og erfaringer	s. 34
4.4 Internasjonale erfaringer	s. 52
4.5 Faglig ledelse: en særlig utfordring i fusjoner	s. 57
4.6 Råd om fusjonsarbeid	s. 63
5. Oppsummering	s. 69
Referanser	s. 70

1. Innledning

I dette notatet drøftes ulike sider ved fusjoner i høyere utdanning. Det er et aktuelt utdanningspolitisk tema, særlig i kjølevannet av Stjernøutvalgst innstilling om den videre utviklingen i norsk høyere utdanning. Det er også et viktig faglig tema, som reiser mange problemstillinger om institusjonell og faglig utvikling. Som forskningsfelt er det nokså underfokusert i Norge, men spesielt Norsk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFUSTEP) har kommet med vektige teoretisk bidrag og empiriske analyser.

Fusjon er et komplisert begrep som kan studeres og drøftes ut fra forskjellige ståsteder. I det følgende legges det vekt på å analysere og sammenligne ulike dimensjoner, se litt på nasjonal og internasjonal forskning om fusjoner og antyde noen råd om fusjonsarbeid.

To tema drøftes ikke: den ene er forholdet mellom fusjonsprosesser og universitetsambisjoner. Analytisk kan dette forholdet skilles; reelt har de mange tilknytningspunkter. Kanskje er det slik at det tidlig i en fusjonsprosess bør avklares om det endelige formålet med fusjon er å bli universitet. Et slikt siktemål vil trolig gi ulike begrunnelser enn om formålet er å bli for eksempel en ”storhøgskole”.

Det andre temaet som ikke drøftes, i hvert fall ikke eksplisitt, er forholdet mellom fusjoner og kvalitet i høyere utdanning. Temaet berøres allikevel enkelte steder i notatet, blant annet i omtalen av faglige effekter av fusjoner. Men det sentrale spørsmålet om hvorvidt fusjoner bidrar til økt kvalitet, særlig i betydningen økt læring og utvikling hos studenter, tas ikke nevneverdig opp. Temaet er sentralt; det reiser også et annet spørsmål: er det slik at fusjoner er svaret på de viktigste utfordringer vi

står overfor i norsk høyere utdanning i dag? Som Olsen (1988) utfordrende spør: er det slik at vi i organisasjoner finner en del løsninger (for eksempel tanker om fusjoner) som leter etter et problem de er svaret på? Noen vil kanskje hevde at de viktigste utfordringer i dag ikke er knyttet til organisatoriske og strukturelle spørsmål; hovedoppgaven er å styrke det som er institusjonenes hovedoppgaver, undervisning og forskning. Også her er strukturelle rammebetingelser viktige, men kanskje er det enda viktigere å gi det faglige personalet muligheter til å drive forskningsbasert undervisning og solid forskning. Det går an å ha to tanker i hodet samtidig: organisasjonsutvikling, samarbeid og fusjoner kan gjerne gå hånd i hånd med faglig styrking. Men det kommer ikke av seg selv; det er en krevende øvelse å kombinere institusjonell og faglig utvikling.

2. Globalisering, internasjonalisering og høyere utdanning

Drøftinger og utredninger om samarbeid og fusjoner i norsk høyere utdanning må ta hensyn til internasjonale rammebetingelser og trekk ved den økende globaliseringen. Men den internasjonale utviklingen er ikke entydig og det er heller ikke enkelt å forstå endringsprosesser som skjer stadig raskere og som en vanskelig kan forutsi konsekvensene av, spesielt på lengre sikt. Her skal spesielt noen generelle endringstrekk og utfordringer de siste årene beskrives kort.

Mange av de endringene som skjer i høyere utdanning er reaksjoner på globalisering. Begrepet er faglig komplisert, men innebærer i hovedtrekk en intensivering og utvidelse av alle typer av forbindelser på tvers av landegrenser. Verden krymper i tid og rom og til forskjell fra internasjonalisering er globaliseringsprosesser noe vi nasjonalt har lite kontroll med. Internasjonalisering på den annen side er bevisste samarbeidstiltak mellom nasjonalstater, institusjoner og organisasjoner. Ofte innebærer internasjonalisering overføring av myndighet til organer som handler på vegne av stater, for eksempel EU. I dag knyttes ofte internasjonalt samarbeid til regioner som for eksempel Europa (gjennom Bologna-prosessen) eller Nord-Amerika (gjennom North American Free Trade Agreement – NAFTA).

Globaliseringen stiller høyere utdanning overfor mange utfordringer. Retningssansen må utvides; det nasjonale perspektivet på hva som er rasjonelt nyttig og kulturelt verdifullt, må utvides med spørsmål om hvordan høyere utdanningsinstitusjoner kan møte globale utfordringer som miljø- og klimapolitikk, migrasjon, terror og fattigdom. For noen bidrar globalisering til spennende nye muligheter for utdanning og

forskning som ikke lenger begrenses av nasjonale rammer; for andre representerer globalisering en trussel mot nasjonal utdanningskultur og institusjonell frihet (Halvorsen, 2002).

Det mest markante utviklingstrekket globalt i høyere utdanning er massifisering. Det som kalles "the logic of massification" innebærer en irreversibel utviklingsprosess fra et selektivt eller ekskluderende høyere utdanningssystem til et system der det å ta høyere utdanning blir det normale. Bakgrunnen for veksten er endringen fra en post-industriell økonomi til en service- og kunnskapsbasert økonomi. Veksten er ikke ny; allerede i 1960 tok 40 % av den aktuelle alderskohorten høyere utdanning i USA. Det som er dramatisk nytt, er veksten i antall studenter i høyere utdanning: i 2000 tok 19 % av den aktuelle aldersgruppen høyere utdanning globalt, i 2007 var tallet 27 %. I dag er det ca. 150 millioner studenter i høyere utdanning globalt, en vekst på 53 % siden 2000. Men veksten og fordelingen i studenttall er ujevn. I det som defineres som lavinntektsland har det kun vært en vekst fra 5 % til 7 % i samme periode (Altbach 2009).

Massifisering av høyere utdanning har ført til økt mobilitet blant studenter (og forskere). I dag studerer 2.5 millioner utenfor hjemlandet; i 2020 er tallet beregnet til 7 millioner. Universiteter og høyskoler har selv bidratt til denne veksten ved å utvikle mange og ulike strategier for å tiltrekke seg studenter fra andre land. Motivene er dels idealistiske, f. eks ønsket om større mangfold ved institusjonene og dels økonomiske ved at utenlandske studenter betaler i de fleste land langt større studieavgifter enn landets egne innbyggere. Studentmobiliteten er ujevn og representerer i hovedsak en sør-nord dimensjon og en øst-vest dimensjon. Dersom den nåværende utviklingen fortsetter, forsterker de dagens

ulikheter. Søkningen fra utenlandske studenter til norske utdanningsinstitusjoner vil trolig øke betydelig, blant annet fordi vi er ett av få land som ikke har studieavgifter.

Globalisering og massifisering innebærer også endringer i det institusjonelle landskapet. Ett trekk er at den globale konkurransen er blitt mer mangfoldig, det er flere aktører, mange er private, offentlige institusjoner etablerer filialer, agenturer (franchising) eller virtuelle tilbud internasjonalt. I et markedsorientert og uoversiktlig internasjonalt system, øker behov for å markere seg utover vanlige standarder. Vi ser derfor utvikling i retning av mer hierarkiske systemer der det for det første satses (enten ved tvang eller frivillighet) på færre og større institusjoner og for det andre en tendens der enkelte institusjoner utpekes som for eksempel eliteuniversiteter. Det kan bli lagt økende vekt på klassifiseringer og rangeringer av utdanningsinstitusjoner der ulike former for kvantitative mål på virksomheten betyr mye for mulighetene for å rekruttere studenter (og ansatte) og også finne attraktive samarbeidspartnere, for eksempel innen forskning. USA er det fremste eksemplet på et slik hierarkisk system globalt, England er et godt eksempel i Europa. En antydning av at vi etter hvert også vil få i det minste uformelle klassifiseringer i Norge, er når rektor ved Universitetet i Bergen i foredrag konsekvent snakker om de ”gamle” og de ”nye” universitetene som to typer av institusjoner. Internasjonale rangeringer har allikevel sine åpenbare svakheter. Et prinsipielt problem er knyttet til muligheten for å rangere komplekse institusjoner som universiteter etter nokså enkle skalaer. Den sterke vekten på publiseringer favoriserer både engelskspråklige land og også universiteter som satser tungt på medisinske og naturvitenskapelige fag som dominerer akademiske

tidsskrifter. Men det er også et åpent spørsmål hvor viktige rangeringer er i norsk sammenheng. Rangeringene omfatter bare universitetene, høgskolesektoren faller derfor utenom. Rangeringene betyr også mest for universiteter som tar studieavgifter, noe som er uaktuelt i Norge. For mange, både internasjonalt og i Norge, er derfor rangeringer og sammenligninger mellom ulike fag langt mer relevant og potensielt til større hjelp i faglig utviklingsarbeid.

Globalisering, massifisering og konkurranse gjør at universiteter og høgschooler på ulike måter må posisjonere seg i et stadig mer krevende marked for å sikre seg ressurser i form av studenter, faglig godt kvalifiserte medarbeidere og inntekter fra eksterne samarbeidspartnere og fra det offentlige. En vanlig nasjonal strategi blir da å satse på konsentrasjon og arbeidsdeling, ”noen” skal bli best på ”noe”. Stjernøutvalgets (NOU 2008:3) fokus på robuste institusjoner av en viss størrelse kan tolkes som en strategi for å styrke norske universiteters og høgschoolers evne til å konkurrere og overleve på et internasjonalt marked. Men den internasjonale strategien må for institusjonenes del balanseres mot nasjonale og regionale behov for å bevare noen av særtrekkene i det norske systemet som desentralisering, statlig styring og forståelsen av høyere utdanning som et offentlig gode (Brandser og Brekke 2008).

Arbeidsdeling og konsentrasjon nasjonalt må imidlertid kobles med samarbeid, også internasjonalt. Slikt samarbeid kalles ofte harmonisering, tilpasning eller modernisering, begreper med en positiv valør. Det innebærer at også norske universiteter og høgschooler må bidra til å skape et felleseuropeisk utdanningsområde. Konkrete tiltak er felles karaktersystem, harmonisering av tidsbruk, karaktersystem og titler. Harmoniseringen gjelder ikke bare strukturelle forhold, også innhold og

resultatkrav harmoniseres. Innholdet endres ved det en kan kalle den kognitive styringen av høyere utdanning, der krav og standardisering av kunnskapsinnhold, undervisningsformer, progresjon og språklig formidling (engelsk som generelt undervisningsspråk) etter hvert legger sterke føringer på institusjonenes autonomi også når det gjelder faglige spørsmål. Harmonisering av i hvert fall ønskelige resultater i høyere utdanning har vært bakgrunnen for fastsetting av et Europeisk kvalifikasjonsrammeverk med klarere mål for undervisning og hva som forventes av læringsutbytte. Innføringen av et slikt rammeverk reiser mange sentrale faglige spørsmål: får vi nå en økende vekt på tilpasning av høyere utdanning til dens relevans for arbeidslivet, får vi nye oppfatninger av skillelinjer mellom fag, kollegialitet og disipliner og bidrar både kvalifikasjonsrammeverk og vekten på standardisering til at det legges mer vekt på sertifisering enn kunnskap?

Sammen med kvalifikasjonsrammeverket uttrykker et felles system for kvalitetssikring i Europa også den økende vekten på ansvarliggjøring (accountability) og ambisjoner om å styrke og styre kvaliteten i høyere utdanning.

Men uansett ønsker om standardisering, har høyere utdanningsinstitusjoner et fri-rom til å tilpasse eksterne krav til egne prioriteringer og strategiske mål. Hvor stort et slikt fri-rom kan være avhenger av flere forhold. En rimelig antagelse er nok at større institusjoner med en bred fagportefølje og solid faglig og administrativ kompetanse har større muligheter til å styre både kvalitet og faglig utvikling enn mindre institusjoner. Dette har vi imidlertid få kunnskaper om.

Et siste trekk ved globalisering skal nevnes: den økende vekten på høyere utdanning og forskning som produktivkraft, dvs. ønsket om å integrere universiteter og høyskoler i nasjonal verdiskapning og innovasjon. Ønsket uttrykkes nokså klart i Stjernø-utvalgets innstilling:

”OECD, EU og nasjonale myndigheter legger økende vekt på å skape tettere bånd mellom grunnforskning og kommersiell utnyttelse av forskningsresultater, markeds- og yrkestilpassede utdanningen og styrke innslaget av markedslignende mekanismer”.
(s. 25)

Et slikt ønske om å nytte høyere utdanningsinstitusjoner som instrumenter i verdiskapning og økonomisk vekst får flere konsekvenser for universitetene og høyskolene. En konsekvens er økende horisontal konvergering ved at universiteter og høyskoler blir mer like hverandre. Skillelinjene utviskes ved at begge typer institusjoner driver både profesjonsrettende utdanninger og akademiske studier i enda større grad enn i dag; universitetene yrkesrettes mer og høyskolenes profesjonsutdanninger akademiseres. På den annen side kan vi, som nevnt, få en vertikal differensiering ved etablering av eliteuniversiteter og spesielle fremragende forskningsinstitusjoner (centres of excellence). Et tredje utviklingstrekk er at grensene mellom høyere utdanningsinstitusjoner og andre kunnskapsprodusenter blir mer flytende, særlig fordi stadig mer forskning foregår i grenseflaten mellom universiteter, høyskoler, forskningsinstitusjoner og næringslivet. Hva dette betyr for undervisning og forskning ved universitetene og høyskolene er vanskelig å vurdere i dag. En fare som antydes er at

koblingen mellom undervisning og forskningen svekkes og at kravet om forskningsbasert undervisning blir vanskeligere å realisere. En annen konsekvens kan være at utvidede grenseflater stiller krav til utdanningsinstitusjonene både når det gjelder størrelse og ressurskonsentrasjon for å være interessante samarbeidspartnere for andre kunnskapsprodusenter. Et tredje spørsmål gjelder styring og avhengighet. I den grad høyere utdanning skal være en viktig bidragsyter til næringsutvikling og økonomisk vekst, kan dette utfordre tradisjonell offentlig styring og institusjonenes selvstyre ved at avhengigheten av andre aktører øker. Ifølge Gornitzka og Olsen (2006) kan Bologna-prosessen tolkes som et sektorforsvar der høyere utdanning forsøker å skape kontroll og styring over egen sektor og der utviklingen bør bestemmes av andre premisser enn rent økonomiske.

De utviklingstrekkene som er beskrevet over kan endres over tid. Det som trolig vil prege høyere utdanning de neste årene er usikkerhet og stadig flere dilemmaer institusjonene må leve med. Noen eksempler på tendenser og trekk vi foreløpig ikke aner for mye om er (se også Watson 2009):

- Hva vil nivået på de offentlige investeringene i høyere utdanning bli de neste årene? Er det slik at også universiteter og høyskoler kan oppleve stagnasjon eller reduksjon i offentlig støtte og at dette må kompenseres med for eksempel inntjening i markedet ved hjelp av oppdragsvirksomhet og økte studieavgifter (eller innføring av slike avgifter der de ikke finnes)?

- Hvor sterk blir konkurransen fra private sektor? Kan vi vente et økende innslag av leverandører, spesielt internasjonale, som vil tilby skreddersydd utdanning, ofte som en kombinasjon av nettundervisning og enkelte samlinger lokalt? Eller vil slike leverandører, med til dels høye studieavgifter utkonkurreres av stort sett gratis offentlige institusjoner?
- Hvor stor institusjonell autonomi kan vi forvente i årene fremover? Vil vi se økende offentlig styring av universiteter og høyskoler gjennom lovverk, finansieringsordninger og kvalitetskontroller eller vil institusjonene selv få økende frihet til å styre sin egen virksomhet innen brede rammer? Et enkelt eksempel: hvor langt vil myndighetene gå i å ”legge forholdene til rette” for fusjoner i høyere utdanning?
- Hva skjer med ”studentmarkedet”? Hvilke valg kan vi forvente av studenter fremover, fortsetter tendensen til instrumentelle fagvalg som gir økonomisk uttelling i arbeidsmarkedet eller vil vi få en revitalisering av dannelsesperspektiver med økt satsning på humanistiske og til dels samfunnsvitenskapelige fag? Og vil det bli det pulserende bylivet og studenttilværelsen som konsum som legge grunnen for både institusjonell og nasjonal utvikling av høyere utdanning?

Usikkerheten og utfordringene varierer internasjonalt, spesielt mellom en nord-sør og vest-øst dimensjon. Det gis ingen klare svar på dilemmaene; de antyder kun hvor vanskelig planlegging er i høyere utdanning.

3. Nasjonale rammebetingelser og utfordringer for høyere utdanning

Også norsk høyere utdanning står overfor mange utfordringer og dilemmaer de neste årene. Dilemmaene lar seg ikke løse på noen enkle måter, det er mer spørsmål om finne en rimelig balanse mellom tilsynelatende motstridende mål og utfordringer som for eksempel:

- styrke institusjonell autonomi og sørge for nasjonal samordning, arbeidsdeling og konsentrasjon av ressurser
- øke antallet studieplasser og sikre høy kvalitet
- dekke nasjonal, regional og lokal etterspørsel og behov for høyere utdannet arbeidskraft, og samtidig ta økende del i internasjonalisering
- styrke undervisningen, bl.a. ved å gjøre den mer forskningsbasert og samtidig spisse og konsentrere forskningsaktiviteten
- forene dannende og instrumentelle krav i ulike utdanninger.

Noen av disse dilemmaene må møtes på nasjonalt nivå, andre er utfordringer på institusjonelt og faglig nivå. Problemstillingen her er hvilke konsekvenser slike dilemmaer og utfordringer får for mulighetene til samarbeid, arbeidsdeling og konsentrasjon i høyere utdanning. Enkelte rammebetingelser og utfordringer presenteres og drøftes kort i det følgende.

En viktig rammebetingelse for videre utvikling av høyere utdanning er institusjonenes formelle stilling. I dag er universiteter og høyskoler forvaltningsorganer med særskilte fullmakter. Selv om det ikke er noen

klar forvaltningsrettslig definisjon av hva som nøyaktig ligger i dette begrepet, er hovedpoenget at disse institusjonene både administrativt og økonomisk er en del av staten selv om de er tildelt en særlig selvstendig stilling. Et eksempel på en slik særskilt fullmakt er universitets- og høyskoleloven som formelt begrenser departementets instruksjonsmyndighet i faglige spørsmål. Generelt har institusjonene fått utvidete fullmakter etter Kvalitetsreformen. Men institusjonenes formelle stilling innebærer at Stortinget har ansvaret for rammebetingelsene for høyere utdanningsinstitusjoner, noe som gir muligheter for helhetstenking og planlegging ut fra nasjonale og regionale behov. Synet på høyere utdanning som et offentlig ansvar videreføres og styrkes i Stjernø-utvalgets innstilling der et ”noe sterkere element av statlig styring anses som nødvendig for å gjennomføre en nasjonal utdanningspolitikk”.

En vanskelig utfordring for norsk høyere utdanning blir å møte den forventede studentveksten de neste årene. Ungdomskullene øker, høyere utdanning blir særlig ettertraktet når arbeidsmarkedet blir vanskeligere og økt internasjonal studentmobilitet og innvandring bidrar også til økt press på institusjonene for å skaffe flere studieplasser. Flere studieplasser betyr også økt behov for bygg, utstyr, lærerkrefter og driftsmidler. Det er vanskelig å kvantifisere veksten, men det er antydning en økning på 80 000 studieplasser i neste stortingsperiode. I 2020 kan vi ha 100 000 flere studenter enn i dag. Foreløpig har ikke regjeringen noen opptrappingsplan klar på grunnlag av slike prognoser.

En annen utfordring er den økende heterogeniteten blant studenter. Det er i dag flere eldre studenter, flere studenter med innvandrerbakgrunn, flere internasjonale studenter og et økende antall deltidsstudenter. Mangfoldet blant studentene stiller økte krav til

undervisning og integrering av ulike studentgrupper i både undervisning og studentsosiale aktiviteter ved institusjonene. Det siste er viktig; all forskning viser at dess mer studenten er integrert i institusjonenes samlede virksomhet, dess bedre blir utbyttet av utdanningen.

Mulighetene for slik integrasjon synes vanskeligere nå enn før. Mange studenter ser det å være student som kun en del av deres identitet, oppmerksomheten er ofte spredt og det er ikke alltid at det er det faglige som står i sentrum for mange studenters valg av fag og institusjoner. Det hevdes at unges preferanser er knyttet til "tidsånden" og til allmenne kulturelle og ideologiske trekk i tiden (NOU 2008:3). Én slik tendens synes klar: det er storbylivets livsstil og muligheter for selvrealisering som trekker og det er der studentøkningen er sterkest. Dette er utviklingstrekk som det synes vanskelig å påvirke og de stiller institusjonene overfor ulike utfordringer mht rekruttering og gjennomføring av studiene. På nasjonalt nivå blir utfordringen hvordan en kan bidra til opprettholde et desentralisert høyere utdanningssystem som virkemiddel for å sikre sosial og geografisk utjevning og like muligheter for å ta høyere utdanning.

Det hevdes at den største utfordringen i et massifisert høyere utdanningssystem er å opprettholde kvaliteten. Argumentet er knyttet både til studentenes (manglende) faglige bakgrunn og at nye studieplasser ikke fullfinansieres. Det er vanskelig å finne god dokumentasjon på om argumentet har noe for seg. "Svaret" avhenger mye om hvordan kvalitet defineres og hvilke dimensjoner ved kvalitetsbegrepet en sikter til når det hevdes at det foregår en reduksjon i kvaliteten. Ut fra et såkalt "value-added" perspektiv på læring (Astin 1991), kan institusjoner som rekrutterer studenter med svak faglig

bakgrunn bidra vel så mye til studentenes læring og utvikling som andre institusjoner.

En fare for svekket kvalitet i høyere utdanning, forstått som læring og utvikling, er et finansierings- og studielåns-system som belønner gjennomstrømming innen bestemte tidsrammer. Kombinert med for eksempel modulstrukturerte studieopplegg der fag brytes opp i relativt avgrensede blokker, kan muligheten for fordypning, refleksjon og dannelse i bred forstand reduseres.

Den viktigste forutsetningen for styrket kvalitet i høyere utdanning er trolig det faglige personalets faglige og pedagogiske kompetanse. Det er i dag en stor utfordring å øke de mulighetene det faglige personalet har til kompetanseutvikling, faglig fornyelse og forskning. Norge er trolig et av få land i verden der det er fastslått ved lov at all undervisning på høyere nivå skal være forskningsbasert. Hva dette betyr er ofte uklart. I OECD's gjennomgang av norsk høyere utdanning hevdes det at :

” Det er behov for å klargjøre hva ”forskningsbasert undervisning” betyr i praksis, spesielt med tanke på høyskoler der forskning utgjør en liten del av virksomheten”
(OECD 2006)

Forståelsen av hva forskningsbasert undervisning innebærer, varierer med ulike typer av institusjoner og fag. I tillegg til den alminnelige oppfatningen om at begreper står for det faglige personalets integrering av sin forskning i undervisningen, vil en utvidet forståelse innebære at undervisning bygger på universitets- og høyskolepedagogisk forskning om hva som konstituerer god undervisning. Den beste form for

forskningsbasert undervisning, er trolig å legge til rette for studentenes aktive deltakelse i forskning.

Uansett forståelse av begrepet, er det i dag en oppgave å finne frem til strategier på institusjonelt, faglig og individuelt nivå for å styrke forskningsbasert undervisning. En nøkkel er en styrking av det faglige personalets profesjonalitet gjennom kompetanseutvikling knyttet til undervisning og forskning. Dette er en stor utfordring som krever økonomiske og faglige ressurser. Det er et tankekors at det fortsatt er svært lite systematisk samarbeid mellom institusjonene om denne krevende oppgaven.

Den best ajourførte analysen av utfordringer i norsk høyere utdanning finner vi i Stjernø-utvalgets innstilling. Bakteppet er bl.a. følgende:

- globalisering: høyere utdanning som kilde til innovasjon og verdiskapning
- krav til internasjonal kvalitet i undervisning og forskning
- økt konkurranse om studenter, ansatte og forskningsmidler
- videreføring av høyere utdanning som et offentlig ansvar og gode
- behov for kontinuerlig omstilling som svar på endringer i samfunnet og i vitenskap.

Utfordringene er mange:

- for mange små og svake utdannings- og forskningsmiljøer
- forene tilgjengelig og lik rett til høyere utdanning med faglige kvalitetskrav

- forene nasjonal styring og dimensjonering med institusjonell autonomi
- forbedre et finansieringssystem som stimulerer til vekst i lite kostnadskrevende studier som kan være lite relevante i forhold til samfunnets behov for høyere utdannet arbeidskraft, som gir få incentiver til samarbeid i forskning, som bidrar til å skille undervisning og forskning og som i stor grad måler kvantitative fremfor kvalitative prestasjoner
- for lite frivillig arbeidsdeling og spesialisering mellom institusjonene, blant annet som et resultat av finansieringssystemets utdanningskomponent
- liten grad av samlokalisering og nedleggelse
- fragmentering av utdanningstilbud på master- og phd-nivå som forsterkes gjennom kriterier for akkreditering som universitet
- lite ekstern kontakt både mot regionalt og lokalt arbeids- og næringsliv og også mot internasjonale forsknings- og utdanningsinstitusjoner.

Stjernø-utvalget fremmer en rekke konstruktive forslag om hvordan disse utfordringene kan møtes i de neste ti til tyve årene. De overordnede målene er å bedre kvaliteten i undervisning og forskning, oppnå bedre ressursbruk i sektoren og øke arbeidsdeling og spesialisering gjennom økt konsentrasjon av fagmiljøene. De konkrete forslagene til tiltak er mange: endringer i finansieringssystemet, mer strategisk styring og ledelse ved institusjonene, styrking av forskerutdanningen og av profesjonsutdanningen ved høyskolene, sterkere satseting på undervisning, blant annet ved opprettelse av sentra for fremragende undervisning, tiltak

for å styrke samarbeidet mellom høyere utdanning og arbeids- og næringsliv og forslag for å øke rekruttering og bedre studiesituasjonen for etniske minoriteter og funksjonshemmede.

Det viktigste grepet er allikevel det som er knyttet til endringer i institusjonsstrukturen. Konvergeringen mellom universiteter og høyskoler, hensynet til sterkere forskningsmiljøer og høyere gradsstudier og målet om at høyere utdanning skal være tilgjengelig for flest mulig, danner utgangspunktet for utvalgets forslag om en ny organisering av høyere utdanning i Norge.

Utvalget skisserer fire modeller som grunnlag for å drøfte endringer i institusjonsstrukturen. Fordeler og ulemper ved modellene drøftes ut fra i hvilke grad de kan møte de utfordringene som er presentert foran: arbeidsdeling, mangfold og samarbeid, kvalitetsforbedringer, internasjonalisering, robusthet i forhold til omstillinger, bidrag til regional utvikling og effektiv styring.

De fire modellene er:

1. Flercampusmodellen: alle (statlige) universiteter og høyskoler i hver landsdel slås sammen (fusjoneres) til et integrert flercampus-universitet som gis det samlede ansvar for høyere utdanning og forskning i landsdelen
2. Den binære modellen: hver landsdel får ett universitet og én ”storhøgskole” som vil være en fusjon av nåværende høyskoler. Universitetene fortsetter som i dag.

3. Nettverksmodellen: dagens institusjoner videreføres som selvstendige enheter, men inngår i et forpliktende samarbeid og arbeidsdeling på landsdelsnivå
4. Prosess- og differensieringsmodellen: alle institusjoner under en viss størrelse pålegges fusjonering med andre institusjoner. Fusjoner skal baseres på ”profil”, ikke geografi.

Stjernø-utvalgets flertallsforslag var at den beste løsningen for fremtidig organisering, var en kombinasjon av flercampusmodellen og prosess- og differensieringsmodellen. Hovedgrepet var forslaget om sammenslåinger (fusjoner), men slik at institusjonene skulle uttale seg om hvem som skulle fusjonere med hvem. Utvalget så for seg 8-10 flercampusuniversiteter med ulik faglig profil med tyngdepunkt i ulike deler av landet. Regjeringen skulle avgjøre den endelige institusjonsstrukturen. Utvalgets flertall foreslo også å endre kriteriene for universitetsakkreditering slik at alle institusjoner som har minst 5000 studenter, minst en doktorgrad og ”stabil forskerutdanning” kunne akkrediteres som universitet.

Ingen av disse forslagene fikk politisk tilslutning. Det ble aldri utarbeidet noen stortingsmelding om utvalgets forslag. Statsråden klargjorde imidlertid på ulike måter at regjeringen ikke ønsket å pålegge fusjoner og det var heller ikke aktuelt å endre kriteriene for universitetsakkreditering. Derimot ville en rekke av utvalgets øvrige forslag realiseres, slik det blant annet fremgikk av forslaget til statsbudsjett for 2010.

Regjeringen sluttet seg til Stjernø-utvalgets vurderinger om at det er behov for klarere arbeidsdeling, profilerte fagmiljøer, mer robuste institusjoner og et forpliktende samarbeid. Utfordringen skal møtes med frivillige prosesser der statlige myndigheter vil stimulere prosessene, blant annet gjennom særskilte bevilgninger. De politiske partiene ser ikke behov for endringer i kriteriene for universitetsakkreditering; de fleste mener også at høyskolene bør satse på videreutvikling av sitt særpreg (Landsverk og Rekdal 2009).

Det er nå en rekke initiativ for å følge opp målene om samarbeid, arbeidsdeling og konsentrasjon. Av Stjernø-utvalgets modeller er vel i dag både Flercampusmodellen (tvungen sammenslåing av universiteter og høyskoler) og Proses- og differensieringsmodellen uaktuelle (tvungen fusjon blant alle institusjoner under en viss størrelse). Initiativ og sonderinger er i første rekke knyttet til spørsmål om ulike former for samarbeid og eventuelt om fusjoner.

Det er ikke mulig å si noe sikkert om hvordan norsk høyere utdanning vil se ut de neste årene. Mye er usikkert, ikke minst fordi det politiske landskapet er uoversiktlig. Karlsen (2007) beskriver den politiske utviklingen i retning av økt deregulering og depolitisering som en følge av internasjonal påvirkning, særlig gjennom økt nasjonal oppslutning om nyliberalistisk ideologi og endringer i offentlig sektor gjennom reformstrategier inspirert av New Public Management tankegang. Det klassiske skillet mellom høyre og venstre i norsk politikk er i ferd med å utviskes, ikke minst fordi Arbeiderpartiet langt på vei har gitt sin tilslutning til markedsstyring. Statens rolle blir etter hvert mer å legge til rette for markedet gjennom fristillinger, nye organisasjonsformer

i offentlig sektor og økt vekt på frihet til den enkelte etat eller institusjonen med ulike former for kontroll og tilsyn.

En god forståelse av utviklingen av det politiske landskapet er viktig for å forstå hvilke utfordringer og muligheter høyere utdanning vil stå overfor fremover, ikke minst fordi norske universiteter og høyskoler i hovedsak er offentlige institusjoner. Karlsen mener at det han kaller det pedagogiske landskapet fremover vil endre seg i retning av økt deregulering, dvs. markedsorientering, med vekt på instrumentell utdanning (og en nedtoning av dannesperspektiver). Det er vanskelig å si hva det i så fall betyr for muligheter til fusjoner, konsentrasjon og arbeidsdeling i høyere utdanning. Kanskje er en sannsynlig utvikling at myndighetene overlater til institusjonene å velge hvem de vil samarbeide eller fusjonere med og samtidig legge føringer på utviklingen ved hjelp av ulike virkemidler, særlig økonomiske.

4. Fusjoner i høyere utdanning

4.1 Innledning

Fusjoner er i hovedsak et fremmedord for sammenslåinger. Andre synonymer er foreninger, blandinger, synteser og kombinasjoner. Formålet med den videre fremstillingen er å gi en systematisk beskrivelse av ulike former for fusjoner, gi en oversikt over noe av forskningen om fusjoner, særlig knyttet til erfaringer og effekter nasjonalt og internasjonalt, drøfte faglig ledelse som en særlig utfordring i fusjonsprosesser (og i fusjonerte institusjoner) og til slutt gi noen enkle råd om fusjonsarbeid med bakgrunn i den kunnskapen vi så langt har.

4.2 Institusjonelle koblinger

I faglitteraturen skilles det mellom flere former for koblinger mellom institusjoner i høyere utdanning (Martin, Samels & Associates, 1994; Skodvin, 1997; Skodvin, 1999; Harman, 2002; Eastman and Lang, 2001; Prøitz, 2001; Prøitz 2005).

Noe forenklet kan det skilles mellom fire grunnmodeller for institusjonelle koblinger:

Frivillig samarbeidsavtale:

Dette kan være formelle eller uformelle samarbeidsavtaler mellom to eller flere institusjoner. Et eksempel kan være avtaler mellom

høgskoler som f.eks. tilbyr mastergrader eller felles forskningsprosjekter mellom personale fra ulike institusjoner.

Formalisert samarbeidsavtale/konsortium:

Her er det laget formelle avtaler om felles institusjonelle tiltak knyttet f. eks. til etter- og videreutdanning, forskning og service. Et konsortium (som begrepsmessig betyr fellesskap) har ikke noe presist innhold i juridisk forstand, men brukes ofte om tiltak med følgende kjennetegn:

- den formelle organisasjonen er atskilt fra de øvrige bestanddelene
- medlemskap er frivillig
- medlemskap er institusjonelt
- konsortiet er ansvarlig for eiendeler og gjeld og har sin egen stab og eget budsjett
- det tilbyr vanligvis et program eller en tjeneste kun til sine medlemmer.

Formålet med konsortier er ofte å forbedre servicefunksjoner, å igangsette tiltak som institusjoner ikke klarer på egen hånd og å redusere kostnader. Et hovedpoeng er at medlemsinstitusjonene opprettholder sin selvstendige institusjonsform.

Et eksempel i høyere utdanning kan kanskje være studentsamskipnader (selv om begrepet konsortium ikke nyttes). Et faglig eksempel er konsortier knyttet til samarbeid om forskning på bestemte tema/områder.

Politi­høgskolen, Forsvarets forskningsinstitutt og Norsk utenrikspolitisk institutt har blant annet et konsortium for forskning om terrorisme og internasjonal kriminalitet.

Føderasjon:

I en føderasjon blir ansvar og autoritet delt mellom institusjonene. Som i et konsortium beholder de deltakende institusjonene sin autonomi, bl.a. ved bibehold av sine styrever og kontroll knyttet til eiendeler og ansettelses. I tillegg til at institusjonene i føderasjonen beholder sine styrever, dannes det også ofte styringsmessige overbygninger, noe som bidrar til at føderasjoner kan bli nokså kompliserte nettverksorganiserte institusjoner (Borgen 1998). I norsk sammenheng er føderasjoner særlig brukt som organisasjonsform i landsbrukssektoren; Norske Skog kan være et eksempel. Føderasjon er også betegnelse på en bestemt statsforfatning, f. eks den amerikanske og den tyske.

Det er vanskelig å finne eksempler på føderasjoner i høyere utdanning i norsk sammenheng. En grunn er at Lov om universiteter og høgskoler fastslår at institusjonene som faller inn under loven skal ha ett (og bare ett styre). Dermed blir styringsmessige overbygninger ikke aktuelle. Et eksempel på denne problemstillingen er akkrediteringen av Norsk lærerakademi, Høgskolen som før 2006 hadde et akademistyre i tillegg til sitt høgskolestyre som en felles overbygning sammen med Norsk lærerakademi, Lærerutdanningen. En forutsetning for akkreditering var at det felles akademistyret ble nedlagt. De to høgskolene har i dag hvert sitt styre og hvert sitt representantskap. Fra

1.1.2010 fusjonerte de to høgskolene og ble NLA Høgskolen med et felles styre.

Fusjon:

En ofte sitert definisjon av fusjoner i høyere utdanning er følgende:

” Mergers in higher education is the combination of two or more separate institutions into a single new organisational entity, in which control rests with a single executive body, and whereby all assets, liabilities, and responsibilities of the former institutions are transferred to the single new institution ”

(Goedegebuure 1992, 16).

En fusjon skiller seg dermed fra de andre formene for samarbeid ved at de involverte institusjonene opphører å eksistere som formelle selvstendige organisasjoner. En fusjon kjennetegnes ved at den nye organisasjonen har ett styre og en leder. Eiendom, formue, gjeld, juridiske forpliktelser og ansettelsesforhold overføres til den nye institusjonen. Det innebærer at minst en og potensielt alle institusjonene i en fusjon oppgir sin autonomi og legale identitet.

Den prinsipielle forskjellen går mellom de tre første formene for samarbeid der institusjonene beholder sin selvstendighet og den siste der de opphører å eksistere som selvstendige institusjoner.

Den videre fremstillingen drøfter ulike sider ved fusjoner og tar ikke opp ulike problemstillinger og utfordringer knyttet til etablering av

konsortier og føderasjoner. Fordeler og ulemper ved ulike former for samarbeid vs. fusjoner tas heller ikke opp i dette avsnittet.

Det kan skilles mellom ulike dimensjoner ved fusjoner. Et skille går mellom fusjoner i privat sektor og i offentlig sektor. Ulike motiver og rammebetingelser gjør at fusjoner i privat sektor ikke omtales her.

Det er særlig tre spørsmål som har stått sentralt i forskning, evalueringer og drøftinger om fusjoner i høyere utdanning:

- Tvang vs frivillighet som grunnlag for fusjon
- Institusjonelle og faglige grunnlag for fusjoner
- Samlokalisering vs. nettverksorganisering i fusjonerte institusjoner

Frivillig vs tvungen fusjon

Dette skillet er knyttet til de prosessene som foregår før selve fusjonen. Frivillige fusjoner er initiert av institusjonene selv, tvungne fusjoner er et resultat av initiativ fra utenforliggende parter. Goedegebuure (1992) mener at fusjoner aldri er helt frivillige; en fusjon er alltid en offensiv eller defensiv reaksjon på endringer i organisasjonenes omgivelser enten det er incentiver fra myndigheter eller påvirkning fra markedet.

De fleste fusjonsprosesser i høyere utdanning synes å være en kombinasjon av frivillighet og tvang: myndighetene stiller bestemte krav til fusjoner (som f. eks institusjonenes minstestørrelse), men overlater til

institusjonene selv å bestemme hvem som skal fusjonere med hvem. Høgskolereformen i Norge i 1994 og etableringen av den polytekniske høgskolesktoren i Finland på 1990-tallet er unntak idet begge var rent tvungne statsstyrte prosesser med svært begrenset institusjonell frihet. Mitthøgskolan (senere Mittuniversitetet) i Sverige er et eksempel på en frivillig fusjonsprosess. Høgskolene i Sundsvall, Härnösand og Östersund fremmet i 1992 søknad om fusjon, noe den svenske regjeringen sluttet seg til året etter.

I enkelte land finner vi en blanding av frivillige og tvungne (eller styrte) fusjoner i høyere utdanning. Skillet går ofte mellom institusjoner i henholdsvis privat og offentlig sektor. Institusjoner i privat sektor fusjonerer som oftest frivillige ut fra økonomiske grunner, men styrte fusjoner i den offentlige sektoren ofte er et resultat av regionale myndigheters ønske om å styrke utdanningskapasitet, effektivitet, ansvarlighet og styring/ledelse av institusjonene.

De fleste studier av fusjoner internasjonalt viser at frivillige fusjoner er enklere å organisere og gjennomføre enn tvungne. De lykkes også i større grad enn tvungne fordi de som oftest innebærer større medvirkning fra ansatte når det gjelder både planlegging og implementering. Prøitz (2005, 62) mener at dette kan ” lede til en sterk opplevelse av eierskap ”

Men som hun også påpeker:

”Det kan i flere tilfeller være at de nasjonale målsettingene vil gå på tvers av de institusjonelle hensiktene og omvendt i ulike sammenslåingssituasjoner”.

Det innebærer at fusjoner har størst sjanse for å lykkes der nasjonale og institusjonelle målsettinger er felles.

Institusjonelle og faglige fusjoner

Det er mange måter å klassifisere fusjoner i høyere utdanning på. Et skille går mellom sektorielle og tverrsektorielle fusjoner. Dette skillet går mellom fusjoner i samme sektor og fusjoner på tvers av sektorer. Høgskolereformen 1994 var en sektoriell fusjon; Stjernø-utvalget presenterer også ulike modeller for tverrsektorielle fusjoner. Det pekes ofte på at tverrsektorielle fusjoner er mer krevende enn sektorielle fordi institusjoner har ulike tradisjoner, målsettinger, arbeidsvilkår, finansieringssystemer og faglige kulturer.

Skillet mellom sektorielle og tverrsektorielle fusjoner gjenspeiles også i en annen vanlig distinksjon mellom fusjoner i høyere utdanning som er knyttet til faglige profiler. Skodvin (1999) skiller mellom følgende typer av fusjoner (eller sammenslåinger) etter faglige skillelinjer:

horisontal sammenslåing:

Dette er fusjoner mellom institusjoner innen samme faglige område som er rettet mot samme sluttprodukt. Et eksempel vil være sammenslåing av lærerutdanninger i høgskolesktoren

vertikal sammenslåing:

Her finner vi fusjoner mellom institusjoner som opererer innen samme faglige område, men på ulike nivå. Et eksempel kan være fusjoner mellom fagmiljøer som tilbyr ingeniørutdanning ved høgskolene og ved universitetene

blandet sammenslåing:

Med dette menes fusjoner mellom institusjoner som tilbyr ulike fag eller fagområder, men på samme nivå (f. eks lærerutdanning og ingeniørutdanning). Et eksempel ville være en sammenslåing mellom to høyskoler

konglomerat sammenslåing:

Her klassifiseres fusjoner mellom institusjoner på ulike nivå som tilbyr ulike fag. Et eksempel vil være en fusjon mellom et universitet (eller en vitenskapelig høyskole) og en høyskole

Samlokalisering vs. nettverksorganisering

Den tredje klassifiseringen eller dimensjonen er knyttet til geografi. Skillet går ved fusjoner mellom geografisk atskilte institusjoner og mer eller mindre samlokaliserte institusjoner. Nettverksbegrepet brukes for å synliggjøre geografisk avstand og identifisere typer av nettverk.

Hva som menes med henholdsvis samlokalisering og nettverksorganisering kan synes uklart i litteraturen om fusjoner i høyere utdanning. Samlokalisering nyttes hovedsakelig om fusjoner av institusjoner i gangavstand eller i det minste i samme kommune. Nettverksbegrepet synes å omfatte fusjoner mellom institusjoner i flere kommuner (Lee and Bowen 1971, Kyvik 1999).

I nettverksorganiserte institusjoner drøftes ofte tre typer av nettverk:

- infrastrukturelle (fysiske og teknologiske nettverk)
- organisatoriske nettverk (formelle relasjoner knyttet til avtaler, kontrakter, økonomiske transaksjoner og ulike former for bytte og utveksling av informasjon)
- sosiale (de faglige og sosiale relasjonene mellom aktørene i nettverket).

Omtalen og drøftingen av forholdet mellom samlokalisering og nettverksorganisering kan være uoversiktlig og til dels forvirrende når fusjoner skal vurderes. Institusjoner kan være samlokalisert uten av de er fusjonerte. Nettverksbegrepet nyttes som oftest om institusjoner som samarbeider, men som ikke er fusjonerte. I en fusjonert institusjon er det i mindre grad behov for det som i omtalen av nettverksorganisering kalles organisatoriske nettverk (avtaler, kontrakter med mer).

I tilknytning til spørsmålet om fusjon, kan imidlertid problemstillingen formuleres noe enklere: hva betyr det for en fusjons suksess om institusjonen er samlokalisert eller desentralisert?

Oppsummert viser gjennomgangen at de ulike dimensjonene som fusjoner kan klassifiseres etter kan bidra til å presisere både muligheter og problemer knyttet til ulike former for fusjoner. Skillene kan også fortelle oss noe om hvorfor noen fusjoner er vellykkede og andre ikke. De kan være nyttige hjelpemidler når fusjoner skal planlegges og gjennomføres.

4.3 Effekter og erfaringer

Det er neppe mulig å gi entydige svar på hvilke effekter fusjoner har hatt i høyere utdanning. Oppfatningen av hva som er en vellykket fusjon vil avhenge av bl.a. hvem som vurderer effektene, fra hvilke teoretisk perspektiv effektene vurderes og hvilke typer av effekter som vurderes.

For det andre er det vanskelig å vite hva som spesifikt er effekter av fusjoner og hva som er effekter av andre tiltak som for eksempel andre offentlige reformer som den generelle moderniseringen av offentlig sektor, budsjettendringer og ulike former for kvalitetskontroll. For det tredje er det spørsmål hvilken tidsdimensjon som legges til grunn for evaluering av effekter.

Det er allikevel slik at vi finner en del felles trekk i litteraturen om fusjoner (Skodvin1997, Skodvin 1999, Skodvin 2002, Stensaker 2008, Rowley 1997). Den oppsummeringen av effekter av og erfaringer fra fusjoner som følger tar utgangspunkt i de tre klassifikasjonene som er omtalt foran (tvang/frivillighet, faglige dimensjoner og geografi). I

tillegg refereres enkelte erfaringer og funn knyttet til spørsmålet om eventuelle økonomiske og administrative gevinster.

Tvang vs frivillighet

Frivillige fusjoner er ofte mer vellykkede enn tvungne, spesielt når de er i tråd med nasjonale prioriteringer for utviklingen av høyere utdanning. Det er vanskeligere å argumentere for tvungne fusjoner i forhold til ansatte, og de spenninger som ofte oppstår i tvungne fusjonsprosesser kan få langvarige (negative) virkninger på den nye institusjonen. Men det er ikke nødvendigvis slik at frivillighet på institusjonelt nivå oppleves som frivillighet på faglig eller individuelt nivå. For den enkelte ansatte kan institusjonell frivillighet være nokså illusorisk dersom fusjoner er et resultat av interne beslutninger som en ikke har fått være med på

To funn/erfaringer er at:

- fusjoner innebærer ofte at institusjonelle mål prioriteres på bekostning av individuelle verdier, mål og prioriteringer. Resultatet blir ofte frykt, usikkerhet, sinne og bitterhet blant ansatte, kanskje særlig i de minst dominerende institusjonene som blir fusjonert. Men reaksjoner på omstillinger og fusjoner varierer mye blant ansatte. Mens enkelte resignerer og velger å involvere seg minst mulig i virksomheten, er det andre som ser

nye muligheter for både faglig og institusjonell utvikling og som tar aktiv del i omstillingsarbeid (Trowler, 1998)

- fusjoner er som oftest dominert av ovenfra-ned prosesser; det vil si at de er hovedsaklig styrt ovenfra. Eksternt kan ”ovenfra” bety styring av myndigheter i forhold til institusjoner, internt kan det bety styring fra ledelse med lite medvirkning nedenfra.

Igjen understrekes betydningen av å trekke ansatte med i beslutningsprosesser om fusjoner.

I en rapport fra Arbeidsforskningsinstituttet (Enehaug og Thune 2007) hevdes det at det finnes lite av relevant forskning knyttet til arbeidstakerreaksjoner og arbeidsmiljøkonsekvenser av fusjoner, muligens fordi det meste av forskning har skjedd i miljøer som har vært opptatt av spørsmål om økonomi, strategi og ledelse. Internasjonalt har det vært større interesse for det som kalles den menneskelige faktor i jakten på forklaringer på hvorfor fusjoner mislykkes. Det hevdes i rapporten at mellom 1/3 og halvparten av alle fusjoner finansielt mislykkes fordi de som planlegger og gjennomfører fusjoner undervurderer betydningen av menneskelige faktorer i fusjonsprosessen. Forskningens interesse for menneskelige faktorer synes ikke å gitt seg i utslag i praktisk arbeid med fusjoner.

Forskningen om ansattes holdninger, handlinger og reaksjoner på fusjoner viser at de som oftest oppleves som svært turbulente. En oppsummering av forskning knyttet til omstillinger generelt (hvor fusjoner defineres som spesielt omfattende omstillinger) og arbeidsmiljøkonsekvenser viser følgende:

- *”Endringer i arbeidsmiljøet som følge av fusjoner, kan gi seg utslag i jobbtilfredshet og jobbengasjement, men også sykefravær og turnover*
- *Usikkerhet og forventninger om at fusjonen vil gi negative utslag for karriere- og jobbmuligheter, kan medføre lav produktivitet, mentale og fysiske helseplager og motivasjonstap*
- *Det å skulle tilpasse seg en annerledes organisasjonskultur kan medføre stress, motstand og kulturkrasj, i tillegg til spenninger og konflikter mellom de fusjonerende partene*
- *Tap av opprinnelig sosial identitet (organisatorisk, profesjonell og arbeidsgruppe-identitet) vil potensielt kunne medføre fornektelse og endringsnekt, en følelse av tap, sinne og sorg*
- *Motstridende og uoverensstemmende rolleforventninger kan føre til både lav produktivitet og lav jobbtilfredshet*
- *Opplevelse av rettferdighet knyttet til endringer i arbeidsbetingelser og behandling av kolleger som blir omorganisert eller nedbemannet har også betydning for hvordan fusjonen oppleves. Negative opplevelser vil kunne medføre psykisk tilbaketrekning og turnover”.*

(Enehaug og Thue 2007: 27-28)

Oversikten viser at det er vanskelig å finne mange positive effekter av fusjoner for ansattes arbeidsmiljø. To stikkord som kanskje summerer opp hovedfunnene i forskningen er stressreaksjoner og slitasjefaktorer.

Oversikten over er generell og vi har ikke mye forskning om arbeidstakers reaksjoner på omstillinger/fusjoner i høyere utdanning. Det er også slik at spørsmålet om tvang eller frivillighet er knyttet til de prosessene som foregår før selve fusjonen. Vi vet enda mindre om arbeidstakerens arbeidsmiljø etter at fusjoner har funnet sted. Et eksempel på at ”ting går seg til ” har vi ved samlokalisering av institusjoner der skepsis i forkant har snudd seg til tilfredshet i ettertid (Tømte og Stensaker 2009).

Det er imidlertid vanskelig å tenke seg at fusjoner ”lykkes” uten høy grad av involvering fra ansatte. I tillegg til det formelle grunnlaget for medvirkning ved strategiske viktige prosesser som fusjoner, forventer også et høyt kvalifisert administrativt og faglig personale å bli involvert og informert. Involvering innebærer tid og muligheter til å delta i fusjonsprosesser både på formelt og reelt grunnlag. I tillegg til de formelle kanaler som skal benyttes, har også ansattes representanter behov for tid til å drøfte spørsmål med sine kolleger.

Faglige gevinster?

Det er som oftest de faglige gevinstene som fremheves i argumentasjoner for fusjoner. Hva som menes med ”faglige gevinster” er ofte uklart og det bør nok presiseres hva som menes med begrepet i det enkelte tilfelle, og også skille ulike former for faglige gevinster fra hverandre når evalueringer skal foretas

Erfaringer internasjonalt er blandede og tvetydige med hensyn til faglige gevinster ved fusjoner. Skodvin (1997) viser f. eks til erfaringer fra Tyskland og Storbritannia der sammenslåinger av høgschooler blir

gjennomført for å styrke disse institusjonenes evner og muligheter til å gi likeverdige, men alternative tilbud til universitetenes utdanning (og delvis forskning). Dette fungerte ikke i noen av landene. Senere ble britiske polytekniske høyskoler omgjort til universiteter.

Men det er også eksempler på vellykkede fusjoner i et faglig perspektiv. Både i USA, Nederland og Australia er det gjennom fusjoner skapt bredere og mer allsidige institusjoner som bl.a. har medført bedre studietilbud og flere valgmuligheter for studentene.

De fleste sammenslåinger er ikke et resultat av koblinger mellom likeverdige partnere. Følgende hypotese synes foreløpig å bekreftes: Jo større ulikhet det er mellom de involverte institusjonene, desto større sjanse er det for at fusjonen lykkes. Ulikhet knyttes her både til institusjonenes størrelse og deres faglige profil. Men en kan også tenke seg den motsatte hypotese: Jo større likeverdighet med hensyn til størrelse og ressurser, desto større er muligheten for å lykkes (Stensaker, Larsen og Kyvik 2005)

Men det synes som om at ordtaket om at ” like barn leker best”, ikke stemmer ved fusjoner i høyere utdanning. Her er det snarere slik at komplementaritet er viktigere, særlig på den faglige siden. Dess større faglig likhet det er mellom institusjoner som fusjonerer, jo større er sannsynligheten for konkurranse og konflikter mellom nærliggende fagområder i den nye institusjonen. Stensaker (2008) mener at fusjoner mellom universiteter og høyskoler er mulig og har vist seg å være vellykkede. Selv om konfliktnivået i starten har vært høyt, ofte fordi høyskolenes bidrag i fusjonene blir devaluert i forhold til universitetenes, er det allikevel faglige gevinster som trekkes frem (i hvert fall av det faglige personalet) når fusjoner vurderes i et lengre tidsperspektiv.

Der hvor fusjonerte institusjoner har nokså like faglige profiler, blir utfordringen å øke studentenes muligheter til valg av emner, moduler og fag, noe som trolig også krever økt satsning på fjernundervisning.

Det hevdes også at tverrsektorielle fusjoner er mer krevende enn sektorielle fordi institusjoner har ulike tradisjoner, målsettinger, arbeidsvilkår, finansieringssystemer og faglige kulturer. En interessant case i norsk sammenheng er fusjonen i Tromsø mellom universitetet og høgskolen som på sikt vil kunne gi et bedre erfaringsgrunnlag å vurdere dette spørsmålet på.

De mest relevante erfaringene om eventuelt faglige gevinster kan nok hentes fra evalueringen av høgskolereformen i Norge i 1994. Også her var ønsket om faglige gevinster fremtredende i målformuleringene for reformen. Her finner vi også en konkretisering av de faglige målene:

- større og sterkere fagmiljøer
- økt kontakt og samarbeid på tvers av institusjonsgrenser
- utvikling av felles utdanningskulturer
- bedre muligheter for studenter for å kombinere ulike fag og studier
- bedre muligheter for omstilling og utvikling av nye studietilbud.

Evalueringen ga bl.a. følgende resultater:

- det var ikke mulig å konkludere med at kvaliteten på fagmiljøene ble bedre etter reformen. Den ene av reformens grunnleggende forutsetninger, at store faglige miljøer er kvalitativt bedre enn mindre, er det ikke empirisk belegg for. I evalueringen påpekes

faren ved å blande sammen størrelse og kvalitet (men størrelse kan ha symbolsk verdi, styrke posisjoneringen i det nasjonale systemet og lettere tiltrekke seg ressurser av ulikt slag). Det er også viktig å skille mellom størrelse på ulike nivå og også mellom ulike faglige effekter: store institusjoner og store fagmiljø antas å gi bredere og mer allsidige studietilbud og også bedre muligheter for studenter å kombinere ulike fag/studier. På den annen side vil små institusjoner og fagmiljøer kunne bidra til bedre læring og involvering av studenter i en aktiv studenttilværelse, både faglig og sosialt.

Størrelse må også nyanseres når det gjelder forskning. Her viser evalueringen av høgskolereformen (med referanser til tidligere forskning) at institusjonsstørrelse neppe spiller stor rolle, men at størrelsen på institutter /avdelinger og fagmiljøer kan ha innvirkning på produktivitet og kvalitet i forskning. Hva som er optimal størrelse, vil også avhenge av fagområder.

- det er heller ikke mulig å gi klare svar på om høgskolereformen bidro til økt kontakt og samarbeid på tvers av institusjonsgrenser. Men generelt samarbeider faglig ansatte mest med kolleger i eget fagmiljø, dernest med kolleger ved andre institusjoner og minst med andre fagmiljøer ved egen institusjon. Dette gjelder særlig mht forskning, men også for undervisning.
- det er vanskelig å finne spor av en sterkere felles utdanningskultur som et resultat av høgskolereformen. En grunn kan være tvetydige

styringssignaler: det var ønske om å utvikle en felles kultur på tvers av gamle institusjons- og fagskiller samtidig som politiske myndigheter ønsker at den kultur som preger i hvert fall enkelte av profesjonsutdanningene (som for eksempel lærerutdanningen) skal bevares og videreføres. Men selv om det i liten grad er utviklet en felles kultur, viser evalueringen at det har blitt en økende institusjonell og faglig standardisering i det samlede utdanningssystemet

- det synes å ha skjedd lite i etterkant av høgskolereformen av bedre studiekombinasjonsmuligheter for studentene, delvis som en konsekvens av ordningen med rammeplaner for ulike studier. Men selv om det ikke har blitt bedre muligheter til å sette sammen profesjonsutdanninger (i 1999) på nye måter, er ulike kombinasjonsmuligheter blitt enklere i påbyggingsstudier
- selv om det i etterkant av kvalitetsreformen kom svært mange forslag om etablering av nye fag og studier, var dette i hovedsak utvidelser av gjeldende studietilbud og ikke søknader om etablering av nye utradisjonelle studietilbud som gikk ut over de etablerte utdanningene. Her kan det nok igjen være grunn til å minne om at evalueringen fant sted relativt kort tid etter reformen.

Generelt konkluderer evalueringen av høgskolereformen med at det har vært få faglige gevinster kort tid etter reformen. Hovedinntrykket er også at det er små forskjeller mellom samlokaliserte og nettverkshøgskoler mht (mangel på) faglig stryking og integrasjon. På

den annen side kan det også hevdes at reformen har vært vellykket ved at høgskolene har blitt mer synlige i utdanningslandskapet og at fusjonene også var en nødvendighet for at enkelte av høgskolene kunne få status som universiteter (Kyvik 1999).

Problemstillingen knyttet til fusjoner på tvers av sektorer og fag, kan også drøftes i lys av begrepet organisasjonskultur. Kulturforskjeller mellom organisasjoner, institusjoner og fag gis ofte som svar på hvorfor mange fusjoner ikke lykkes. Det legges derfor ofte vekt på å utvikle en felles organisasjonskultur som grunnlag for fusjoner. Organisasjonskultur er den nye ortodoksien i fusjonslitteraturen generelt: det er mye vi ikke vet om fusjoner, spesielt hvorfor de ikke lykkes, og da kan organisasjonskultur brukes som en ”sort boks” der vi kan lempe enkle forklaringer på kompliserte prosesser. I dette perspektivet blir kultur betraktet som noe enhetlig og statisk, noe som sitter i veggene, som tas for gitt, men som vi ikke alltid er oss bevisst. Kultur kan forstås normativt; i fusjonsprosesser bør ulike elementer/deler passe inn i kulturen; kulturkollisjoner bør unngås.

Forskning, evalueringer og erfaringsbasert kunnskap tilsier at felles organisasjonskultur som perspektiv og strategi i fusjonsprosesser i høyere utdanning trolig er feilfokusert. Selv om det i høyere utdanning kan sies å eksistere en felles kultur (som heller ikke alltid er like bevisst) preget av idealer om lærefrihet, undervisningsfrihet, forskningsfrihet, selvstyre og et sett av felles normer for vitenskapelig praksis, gjelder et slikt kulturelt fellesskap neppe for institusjoner og fag generelt. De fleste institusjoner har trekk av ulike subkulturer; de kan være mer eller mindre kollegiale, byråkratiske, politiske, anarkiske og kommersielle. Slike subkulturer står

ofte i motsetningsforhold til hverandre, de gjør institusjonene uoversiktlige og sammensatte.

Muligheter for etablering av felles institusjonskultur forvanskes også av at det også eksisterer ulike faglige subkulturer ved ulike institusjoner. Ulike fag eller disipliner har ulike faglige kulturer der både vitenskapsteoretiske ståsteder, metoder, vurderingskriterier (for eksempel for god forskning) og oppfatninger av hva som er gyldig kunnskap varierer. Forskjellene mellom ulike fag og disipliner forsterkes ved at de også har ulike sosiale kulturer knyttet til arbeidsmåter, samarbeidstiltak og omgangsformer.

Det som kan kalles differensieringsperspektivet på organisasjonskultur ser ikke mangfoldet av institusjonelle og faglige kulturer som noe negativt, de kan samlet bidra til integrasjon og stabilitet. Et slik fokus på kulturer i flertall i stedet for kultur i entall synliggjør at kultur(er) verken er håndgripelige eller særlig styrbare. Perspektivet gir derfor føringer på hva mål, strategier og styring i fusjonsprosesser ikke bør konsentreres om.

Geografi: Samlokalisering eller nettverk

En sentral problemstilling i fusjonsstudier er hvilke fordeler og ulemper det har hvorvidt institusjoner samlokalisert eller geografisk spredt. Geografisk nærhet teller ved fusjoner: Jo nærmere to institusjoner er lokalisert fysisk, desto større er sjansen for en vellykket fusjon. Denne generelle konklusjonen må utdypes og nyanseres i betydelig grad.

Det finnes i dag mange høyere utdanningsinstitusjoner som er lokalisert desentralisert i utgangspunktet. Et internasjonalt kjent eksempel er University of California som er lokalisert på 10 forskjellige campus over hele staten. Det er også mange eksempler på institusjoner som i utgangspunktet er lokalisert på ett sted, men som senere har desentralisert virksomheten ved å opprette nye campus. Eksempler her kan være høyskoler i Sverige.

Videre er det eksempler på institusjoner som har fusjonert og som er blitt mer eller mindre samlokalisert. Eksempler er Høgskolen i Vestfold, Høgskolen i Østfold, Høgskolen i Oslo og Høgskolen i Bodø. Det er også eksempler på institusjoner som er blitt samlokalisert, men hvor fusjon av ulike årsaker ikke har vært aktuelt. Et eksempel her er Papirbredden i Drammen der deler av Høgskolen i Buskerud og Handelshøyskolen BI's avdeling i Buskerud er samlokalisert.

Det er mange problemstillinger som kan tas opp i tilknytning til samlokalisering. Her drøftes kun to som er relevante i forholdet til spørsmålet om fusjoner og samarbeid høyere utdanning: hva er målene knyttet til samlokalisering og hva er resultatene. Fremstillingen bygger delvis på Tømte og Stensaker (2009).

Ønsker om samlokalisering er knyttet til minst tre mål:

- nye bygg
- stordriftsfordeler
- faglige gevinster

Samlokalisering skjer ofte med utgangspunkt i behov for å flytte fra eldre og lite tidsmessige bygg til nye og moderne bygg som er spesielt konstruert med sikte på høyere utdanning. Dette behovet kobles som oftest til argumentasjon om administrative stordriftsfordeler, faglige gevinster (og også ønsket om å fremstå som et samlet lærested). Et annet argument gjelder at samlokalisering (og nye bygg generelt) kan være viktige tiltak i rekrutteringsøyemed, både med hensyn til ansatte og kanskje først fremst i forhold til studenter. Selv om det naturlig nok har vært generell oppslutning og støtte mht nybygg, har det vært mer uenighet om geografisk plassering, spesielt det å flytte fra bykjerner til mer landlige omgivelser.

Det er også et mål og argument for samlokalisering at det bidrar til stordriftsfordeler. Slike fordeler kan gjelde effektiv og bedre infrastruktur som bibliotek, kantiner, et bredere sett av studentsosiale tiltak og også bedre velferdstjenester for ansatte. Noe som også kan sies å være en fordel ved nye bygg, enten det er en samlokalisering av flere institusjoner eller samling av en institusjon i et nytt bygg, er at fysiske og arkitektoniske omgivelser trolig gir psykososiale gevinster i form av mer fornøyde og produktive brukere.

I en analyse av samlokalisering ved 4 institusjoner (Tømte og Stensaker 2009) drøftes flere av de argumentene som er nevnt over i forhold til stordriftsfordeler. Det er imidlertid vanskelig å finne konkret dokumentasjon for om de argumenter som gitt for samlokalisering har gitt de forventede stordriftsfordeler selv om det hevedes at alle institusjonene har positive erfaringer mht slike fordeler.

Faglige målsettinger og ambisjoner er mindre fremtredende og konkrete når argumenter for nye bygg og samlokalisering fremmes. Finner vi slike argumenter, er de gjerne koblet til to forhold: ønsket om å oppnå universitetsstatus og mer tverrfaglighet. Det siste oppfattes delvis som et ledd i prosessen med å oppnå det første. Erfaringene med å få til tverrfaglighet og faglige synergier på tvers av ulike fagmiljøer varierer. Det er enighet om slike prosesser tar tid og er vanskelige, men det er ulike oppfatninger om hvordan de skal gjennomføres. Generelt viser forskning at samlokalisering ikke nødvendigvis eller automatisk medfører faglige synergier, økt kontakt og økt tverrfaglighet. En rekke andre forhold må også være til stede, f.eks. vil formelle organisasjonsstrukturer, økonomiske incentiver og ikke minst interesse fra fagmiljøene selv være av betydning for å få til faglige synergier og tverrfaglige koblinger. Generelt vil nok både faglige kulturer og individuelle karriereveier være forhold som kompliserer ønsker om tverrfaglighet.

På den annen side: samlokalisering sammen med en tversgående fakultetsstruktur og bevisste grep knyttet til fysisk plassering av ansatte kan bidra til faglige synergier og nye studietilbud, som for eksempel etableringen av fakultet for helse og idrettsfag ved Universitetet i Agder viser. Det er også slik at læresteder som er geografisk spredt har mindre samarbeid enn læresteder som er samlokalisert. Både undervisnings- og FoU-samarbeid blir mindre ved desentraliserte institusjoner enn ved samlokaliserte, noe som evalueringen av Høgskolereformen i 1994 viste.

En forsiktig konklusjon kan være at samlokaliserte institusjoner kan ha bedre muligheter for å få ut faglige gevinster enn

nettverksinstitusjoner under den forutsetning at også andre betingelser enn samlokalisering er tilstede.

Knyttet til problemstillingen om fusjon eller samarbeid mellom nåværende institusjoner må imidlertid spørsmålet om samlokalisering vs. nettverksorganisering vurderes i et utvidet perspektiv. Det vil f.eks. være viktig å drøfte konkret i den enkelte fusjonsprosess:

- hvilke behov for nye bygg har institusjoner som ønsker å fusjonere
- hvilke faglige gevinster gir samlokalisering/nettverksorganisering
- hvilke økonomiske og administrative fordeler vil en samlokalisering vs. nettverksorganisering få
- hvilken betydning har teknologisk infrastruktur for samlokalisering/nettverksorganisering både mht undervisning, FoU-arbeid, eksterne oppgaver og administrasjon
- hvilke konsekvenser får samlokalisering/nettverksorganisering for rekruttering av studenter og ansatte
- på hvilke måter bidrar samlokalisering/nettverksorganisering til å styrke/svekke institusjonenes samvirke med omgivelsene
- hva kan samlokalisering/nettverksorganisering bety for et eventuelt arbeid mot universitetsstatus.

Slike spørsmål gis det ikke generelle svar på i (den hovedsaklig internasjonale) forskningen. Det finnes imidlertid en god del erfaringsbasert kunnskap som kan være et viktig grunnlag å bygge på i det videre arbeid med samarbeid og fusjoner i norsk høyere utdanning.

Økonomiske og administrative gevinster?

Fusjoner finner sted for å styrke fag, økonomi og administrasjon. Eventuelle faglige gevinster er drøftet foran, her refereres noen funn/erfaringer fra fusjoner på de to siste områdene.

Formålet med fusjoner er av og til overlevelse for en organisasjon, økt profitt eller å spare penger. Hvorvidt det siste finner sted, er vanskelig å vurdere (Skodvin 1999), spesielt i et kort tidsperspektiv. På kort sikt medfører trolig alle fusjoner ekstra kostnader, på lengre sikt er mulighetene for innsparinger større. Det bør skilles mellom kostnader til selve fusjonsprosessen og kostnader/evt. innsparinger knyttet til den fusjonerte institusjon. Det bør også skilles mellom samlokaliserte institusjoner og nettverksinstitusjoner, der de sistnevnte har mindre muligheter for innsparinger og der ekstra kostnader spesielt til teknologisk og administrativ infrastruktur og reisevirksomhet påløper for å holde institusjonen samlet.

Stensaker (2008) konstaterer at selv om fusjoner begrunnes ut fra stordriftsfordeler, er det lite å spare. Han viser til at stordriftsulemper ofte ikke tas med i bildet ved økonomiske vurderinger. Her skal kun en presisering av stordriftsulemper nevnes siden det ofte synes å bli utelatt i fusjonsstudier i høyere utdanning. Gornitzka, Kyvik & Larsen (1996) mener at stordriftsulemper inntreer når en funksjon drives i større skala enn det som er optimalt. Slike ulemper kan for eksempel knyttes til følgende områder:

- administrasjonskostnader: økt produksjonsvolum fører til flere ledd i organisasjonshierarkiet. Dette kan medføre dårligere

informasjon, redusert motivasjon og en svekkelse av resultatorienteringen (en kostnad som ikke nevnes her er behovet for økt administrasjonskostnader for å ivareta behovet for integrasjon i en nettverksorganisert institusjon)

- innovasjonssvikt: innovasjon trives best i mindre, uformelle miljøer. Økt størrelse medfører ofte økt grad av formalisering, sentralisering og byråkrati. Dette vil, mener Gornitzka, Kyvik & Larsen, medføre at gode ideer sjeldnere oppstår og har vanskeligere for å nå frem i institusjonen
- økte omleggings- og koordineringskostnader er vanlige ved fusjoner (noe som betyr at ekstra ressurser er nødvendige i gode fusjonsprosesser).

Generelt viser evalueringen av høgskolereformen at det er vanskelig å påvise stordriftsfordeler i høgskolesektoren i Norge. Mange ulike forhold gjør det vanskelig å beregne eventuelle utgifter/innsparinger på både kort og lengre sikt. Teoretiske resonnementer tilsier at samlokaliserte institusjoner er mer kostnadseffektive enn nettverksinstitusjoner, men heller ikke dette er det enkelt å konkludere sikkert om. Kyvik (1999) viser til at kostnader ved undervisning antas å være lavere i store institusjoner enn små på grunn av mer rasjonell bruk av ressurser som lokaler, bibliotek og lignende. Men også her er det motstridende funn i forskningen. Noe av forklaringen på at det er vanskelig å finne entydige funn, kan komme av at det brukes ulike definisjoner eller mål på hva som menes med store og små institusjoner og også at det ikke skilles mellom kostnader knyttet til ulike nivå i utdanningene. Kanskje er det slik at store institusjoner har mest å spare

på grunnutdanningene der det ofte undervises i store grupper og hvor behovet for veiledningen er mindre enn på høyere grads studier?

Høgskolereformen fra 1994 bygget videre på en forutsetning om at sammenslåing av høgskoler til større enheter ville styrke administrasjonen, særlig ved samlokalisering. Generelt synes administrasjonen å ha blitt styrket gjennom høgskolereformen, spesielt når det gjelder de administrativt ansattes faglige kompetanse.

Stordriftsfordeler er det som nevnt mindre av og det har heller ikke blitt færre administrativt ansatte verken ved samlokaliserte institusjoner eller nettverksinstitusjoner. Det er flere grunner til det siste: i offentlige institusjoner er det vanskelig å redusere bemanningen av formelle grunner, økt kompleksitet fører ofte til nye administrative oppgaver, særlig der det blir behov for å koordinere, kontrollere og rett og slett å holde desentraliserte institusjoner sammen.

Evalueringen av høgskolereformen viser også at hva som menes med å ”styrke administrasjonen” varierer med oppfatninger ulike grupper har av administrasjonens oppgaver (og også hva som menes med ”god” administrasjon i høyere utdanning). Fra et institusjonelt ståsted kan reformen oppfattes å ha bidratt til en styrking ved økt antall administrativt ansatte med høyere faglige kvalifikasjoner enn tidligere, blant annet for å ivareta de mange og økende forvaltningsoppgaver institusjonene har. Mange av disse oppgavene må forstås på bakgrunn av økt autonomi for institusjonene, men med et økende krav om kontroll fra ulike eksterne organ i ettertid. Fra et faglig ståsted derimot, oppfattes reformen av store deler av fagpersonalet som en økende byråkratisering av institusjonene med større avstand til beslutningstakere og mindre administrativ støtte til faglig virksomhet. Slike vurderinger henger også

sammen med geografi: ved nettverkshøgskoler utgjorde sentraladministrasjonen 44 % av den totale administrasjonen, ved samlokaliserte institusjoner var det tilsvarende tall 72 % (Kyvik 1999)

Oppsummert viser blant annet evalueringen av høgskolereformen i 1994 at reformen i hovedsak har vært en organisatorisk og administrativ reform, at det er vanskelig å finne klare økonomiske gevinster av sammenslåingene og at det har skjedd relativt lite med hensyn til faglig integrasjon og samarbeid. Evalueringen ble foretatt i 1999 og det foreligger begrenset konkret kunnskap om hva som er skjedd mht spesielt faglig styrking de siste årene både på nasjonalt nivå og kanskje spesielt institusjonelt nivå.

4.4 Internasjonale erfaringer

Selv om rammebetingelsene kan være svært ulike, kan det være nyttig å få kunnskap fra fusjonsprosesser i andre land. Her trekkes frem tre land, England, USA og Sverige.

Rowley (1997) har studert 30 fusjonerte institusjoner i England. Formålet med studien var å identifisere og analysere trekk ved fusjonsprosessen for å se hva som bidro til resultatet av fusjonene. Rowley skilte mellom to institusjoner: institusjon A var den dominerende og største institusjonen, mens den minste institusjonen som ble slått sammen med A ble kalt institusjon B. Hovedfunnene i denne studien var:

- institusjon A hadde 5- 10 000 studenter; B hadde færre enn 1000 studenter, med andre ord et utgangspunkt som er nokså forskjellig fra eventuelle fusjoner i norsk høyere utdanning
- fusjonene var hovedsaklig motivert ut fra strategiske og akademiske forhold, ikke av økonomiske
- 90 % av fusjonene defineres som vellykkede (i motsetning til næringslivet der flertallet er mislykkede)
- i halvparten av de 30 tilfellene var avstanden mellom de to institusjonene mindre enn 1.6 norske mil
- i 4/5 av fusjonene hadde B en svært differensiert faglig portefølje
- grad av samarbeid før fusjon hadde ikke noe å bety for grad av vellykkethet (men 2/3 av institusjonene hadde hatt et visst samarbeid før fusjon)
- selve fusjonsprosessen tok 1-2 år
- når fusjonspartner skulle velges, foregikk det på forhånd hva Rowley kaller ”forsiktige” sonderinger
- det var vanlig med evalueringer før sammenslåinger (av f. eks. økonomiske forhold, menneskelige ressurser og akademisk status). Ikke alle evalueringene synes å ha vært like treffsikre; 17 % var overoptimistiske med hensyn til fusjon, andre var overdrevent pessimistiske
- halvparten av fusjonene førte til tap av arbeidsplasser, men i 4/5 av tilfellene lot tapet seg løse på ” individuelt plan”
- kun en tredjedel av institusjonene konsulterte andre interessenter i forhandlingsprosessen

- 4/5 av fusjonene ble møtt med motvilje, som oftest av en tredjepart (uten at studien redegjør for grunn til det)
- det var ikke var noen nær sammenheng mellom forutgående samarbeid og velvilje til fusjon; snarere tvert imot. Rowley finner det vanskelig å forklare hvorfor det var slik i de fusjonene han studerte.

Rowley spør også : ” Why merger and not other forms of partnership/strategic alliance? (1997: 9). Spørsmålet er særlig interessant i lys av Stjernøutvalgets synspunkter på ulike modeller for endring i institusjonsstrukturen i høyere utdanning i Norge. Det gis flere grunner for at fusjoner ble valgt i England: ”partnership” fungerer tradisjonelt dårlig, det gis bedre formelle muligheter til å styrke den økonomiske situasjonen ved den svakeste institusjonen, institusjonene får rom for koblinger og justeringer av sin visjon og kultur, det blir en enklere tilnærming til regional utvikling og mulighetene for sterkere integrasjon av studietilbudene blir også bedre.

Generelt bekrefter denne studien at fusjoner styrker institusjonenes fremtidige betydning eller rolle i utdanningssystemet, spesielt med henblikk på økning i studietilbudene (men dersom alle institusjoner slår seg sammen, blir det samlet ofte et null-sum spill, dvs. ingen forbedrer sin relative stilling, i hvert fall ikke nasjonalt).

Det er vanskelig å få oversikt over fusjoner (og mange andre spørsmål) i det mangfoldige og desentraliserte høyere utdanningssystemet i USA. Her skal nevnes kun to oppfatninger om en mulig utvikling mht fusjoner. I 2002 kom det en artikkel i The Chronicle of Higher Education med tittelen “*We were wrong; Try*

partnerships, not mergers”. (Martin and Samels 2002). På bakgrunn av 20 års erfaring med studier og rådgivning om fusjoner i høyere utdanning, hadde forfatterne tidligere skrevet boken *Merging Colleges for Mutual Growth: A new Strategy for Academic Managers* (1994). Boken var en veiledning i gjennomføring av fusjoner. Men forventningen om et høyt antall fusjoner slo ikke til, kun 6-8 fusjoner fant sted årlig (på et kontinent med vel 3500 høyere utdanningsinstitusjoner). Antagelsen i 2002 var at det de kaller strategiske allianser vil utkonkurrere fusjoner som tiltak i forholdet 20:1. Til forskjell fra mye av fusjonslitteraturen drøfter Martin og Samels hvilke fordeler strategiske allianser har i forhold til fusjoner og gir en rekke eksempler på ulike typer av slike allianser. Argumentasjonen er kort som følger:

- allianser er mer fleksible, tidsavgrensede og fokuserte enn fusjoner som er nesten ugjenkallelige, statiske og altomfattende
- i allianser kan deltakere opprettholde sine opprinnelige visjoner og hovedmål for virksomheten
- i allianser kan deltakerne også velge ulike partnere som kan bidra til å styrke ulike mål (det kan for eksempel være fornuftig å inngå en allianse med en partner om etter- og videreutdanning og en annen for å styrke rekruttering)
- fusjoner skjer mellom høyere utdanningsinstitusjoner; allianser kan inngås mellom ulike typer av partnere, både i offentlig privat sektor (men også fusjonerte institusjoner kan inngå partnerskap med mange typer av alliansepartnere)
- allianser er enklere mht styring, ledelse og organisering; det er ikke behov for endringer på disse områdene i strategiske

allianser, mens dette blir kompliserte endringsprosesser i fusjoner

- allianser kan bidra til kostnadsreduksjoner av ulikt slag, for eksempel ved utnyttelse av arealer, innkjøp, markedsføring
- behovene, kostnader og tidsbruk knyttet til samordning blir mindre i allianser enn i fusjoner.

Hovedkonklusjonen er at det fortsatt vil skje fusjoner i amerikansk høyere utdanning, men i mindre målestokk enn forutsatt og at universiteter og høyskoler er best tjent med å velge strategiske allianser for å styrke sin stilling generelt i det markedsorienterte og konkurranseutsatte amerikanske systemet.

Dette synet imøtegår av andre (*Inside Higher Education 2008*) der oppfatningen er at antallet fusjoner i USA vil øke sterkt, spesielt i den private sektoren fordi rammebetingelsene svekkes: økonomiske nedgangstider, øking i studieavgifter, sterkt øktende energikostnader og mindre bidrag fra private givere. Dette tvinger spesielt mindre og sårbare institusjoner til å fusjonere med andre.

I Sverige har det vært få fusjoner (*samgåenden*). Det kan være ulike grunner til det: svenske institusjoner er stort sett større enn norske og behovet for fusjoner for å nå kritiske minstestørrelser er ikke det samme som enkelte opplever i Norge. Den senere tid er også forsøk på fusjoner avbrutt fordi det ikke ble gitt ekstra forskningsressurser til nye universitet.

To eksempler på fusjoner er at Lärarhögskolan i Stockholm ble en del av Stockholms universitet fra 1. januar 2008. Ifølge universitetet har

fusjonen ”gått bra”. I 2008 vedtok også Växjö Universitet og Högskolan i Kalmar å gå sammen til Linnéuniversitetet fra 1. januar 2010. Blekinge tekniska högskola var med i innledningen av prosjektet, men trakk seg senere ut.

Et eksempel på et tettere og mer formalisert samarbeid er Lärosäten Syd som består av 5 læreseter med rundt 80 000 studenter. Formålet med samarbeidet er å være mer attraktiv for mobile studenter og styrke kontakt til lokalt og regionalt næringsliv. Konkret starter samarbeidsprosjektet med en bedre samordning og samarbeid om ingeniørutdanningene.

4.4 Faglig ledelse: en særlig utfordring i fusjoner

I det følgende drøftes enkelte mer prinsipielle problemstillinger knyttet til styring og særlig ledelse i høyere utdanning. Ledelse blir en spesiell utfordring i forbindelse med fusjonsprosesser. Det kan for eksempel være slik at det stilles ulike krav til ledelse i selve prosessen og andre krav til ledelse når prosessen er gjennomført.

Men betydningen av ledelse kan også overdrives; det er mange forhold ved høyere utdanningsinstitusjoner som begrenser både styring og ledelse. Spørsmålet om styring og ledelse i høyere utdanning må derfor knyttes både til den generelle utviklingen og reformer i offentlig sektor og særtrekk ved institusjonene.

Som forvaltningsorganer omfattes universiteter og høyskoler av den reformbølgen som har preget forvaltningspolitikken de siste 20-30 årene. En fellesbetegnelse på det som er betegnet en ”handlekurv av ulike

reformelementer ” (Christensen m.fl. 2007: 98) er ny offentlig styring (eller New Public Management- NPM). I motsetning til tradisjonell offentlig forvaltning, understreker ny offentlig styring likhetene mellom offentlig og privat sektor, økt vekt på autonomi, valgmuligheter og kostnadseffektivisering. I norsk sammenheng kommer ny offentlig styring særlig til uttrykk gjennom mål- og resultatstyring, organisatorisk fristilling av offentlige etater og institusjoner, og økt konkurranseutsetting og markedsorientering. Mange av reformideene i norsk høyere utdanning må derfor sees på bakgrunn av endringer i den generelle forvaltningspolitikken.

Det kan også være verdt å minne om at det ikke bare er interne styringsorgan og ledelsesstruktur i høyere utdanning som bestemmer hvordan institusjonene styres og ledes. Internasjonale avtaler og samarbeidstiltak (for eksempel Bologna-prosessen), nasjonale finansieringsordninger, ulike incentivsystemer (for eksempel SAK-midler), rapporteringsordninger, krav om kvalitetssikringssystemer og institusjonenes kontakt og samarbeid med omverdenen, legger alle føringer ikke bare på styring og ledelse, men også på den faglige virksomheten.

Selv om både styring og ledelse er viktig for institusjonens virksomhet, er det også mange forhold som interne styringsorgan og ledere ikke kan gjøre så mye med: demografiske endringer, søkningen til høyere utdanning, ulike og skiftende kulturelle og geografiske preferanser hos ungdom, internasjonal mobilitet og endringer i arbeidsmarkedet for høyere utdannet arbeidskraft.

Det er også interne forhold som nok er med på å begrense betydningen av styring og ledelse i høyere utdanning. Universiteter og høyskoler er ikke ”bare” organisasjoner, men også institusjoner. De har sine egne kulturer, tradisjoner, historie og særtrekk. Det innebærer at gjennomføring av reformer som kommer på tvers av det normative grunnlaget institusjonene bygger på, kan være vanskelig å gjennomføre reelt. Studier viser at endringer i formelle strukturer, styringsformer og ledelsesmåter, ikke nødvendigvis fører til endringer i det som er institusjonenes kjerneoppgaver, undervisning og forskning. Fordi universiteter og høyskoler også er komplekse organisasjoner og til dels løst koblete systemer, er det ikke enkelt å vite hvordan ulike styringsmodeller og ledelsesstrukturer vil virke i praksis (Frølich og Stensaker 2008). Uformelle styringstradisjoner og sterke fagkulturer kan være vel så viktige som formell styring og ledelse.

Det er ikke mulig å drøfte spørsmål om styring og ledelse i høyere utdanning på en objektiv og verdifri måte. Ulike interessenter vil vurdere slike spørsmål ut fra ulike kriterier og perspektiver som skifter over tid. Hva som er riktig styring og god ledelse avhenger av normative oppfatninger om hva en ser som universitetenes og høyskolenes mål og mening. Hvorvidt en betrakter en høyere utdanningsinstitusjon som (kun) et forvaltningsorgan, et autonomt representativt system eller en servicebedrift gir ulike målestokker for vurdering av styring og ledelse. Slike enkle modeller finnes ikke i virkeligheten, men de kan danne utgangspunkt for normative vurderinger og for å forstå endringer i styring og ledelse i høyere utdanning (Olsen, 1987, Olsen 2000).

Den beskrivelsen som er gitt foran av utviklingen av styring og ledelse i høyere utdanning, har fått noen til å reise spørsmålet om universiteter og høyskoler nå er i ferd med å miste sitt særpreg og bli mer lik andre organisasjoner og etater. Graver hevder for eksempel at

”fortsetter den etatificeringen av universiteter vi har sett de siste årene, har vi snart ikke universiteter lenger. I stedet får en en slags forvaltningsorganer med ansvar for undervisning og forskning”
(Graver 2009: B, 5).

Problemstillingen reiser fundamentale spørsmål om hva og for hvem lærestedene er til for. Olsen (2000) mener vi lever i en institusjonsforvirret tid, der det er lite ettertanke og drøfting knyttet til sentrale spørsmål om høyere utdanning. Norske læresteder, hevder Olsen, er lite forberedt på slike identitetssøkende og identitetsskapende prosesser. Særlig krevende blir slike utfordringer i tider der det politiske og institusjonelle landskapet endrer seg. Ikke bare er dette spørsmål som er viktige å reise for institusjoner som ønsker å utvikle seg til noe annet enn det de er i dag, men de bør også danne utgangspunkt for reflekterte overveielser om hva som konstituerer god styring og ledelse ut fra den enkelte institusjons egenart og karakter. Problemstillingen kompliseres ytterligere der flere institusjoner samlet vurderer å slå seg sammen med sikte på å endre institusjonskategori. Evalueringer og erfaringer fra andre er nyttige verktøy i slike prosesser, men er ingen erstatning for prinsipielle, brede drøftinger.

Tre noe mer konkrete utfordringer skal avslutningsvis antydes kort: hvordan utvikle faglig ledelse, betydningen av mellomledere og krav til styring og ledelse i en nettverksinstitusjon.

Det er alminnelig enighet om at det er den faglige ledelsen som bør styrkes i høyere utdanning. Men det er relativt få drøftinger om hva faglig ledelse innebærer (med unntak av Hernes-utvalgets innstilling) og hvilke forutsetninger som må være til stede for å utøve god faglig ledelse. Tradisjonelt har fagstyring og faglig ledelse vært en ikke-hierarkisk styringsform som har ivare tatt viktige funksjoner i høyere utdanning (Gammelsæter 2002). Argumentasjonen og drøftingen foran dreier seg i stor grad om denne styringsformen nå bør erstattes av en ny offentlig styring som bedre kan ivareta den faglige styringen og ledelsen. Gammelsæters hovedargument er en erkjennelse av at faglig styring slik vi tradisjonelt kjenner den ikke ivaretar produktivitet, omstilling og resultatkrav godt nok, men at ny offentlig styring ikke er noen god erstatning fordi den ikke ivaretar godt nok integrasjonsfunksjonen (tilpasning av interne behov) og at den også er et fremmedelement i forhold til det verdigrunnlag høyere utdanningsinstitusjoner bygger på. Utfordringen blir derfor å beholde den tradisjonelle faglige styringen og ledelsen, men gi den virkemidler slik at den bedre kan imøtekomme nye krav som stilles til universitetene og høgskolene som samfunnsinstitusjoner. Med andre ord: hvordan sikre både internt tillitt og ytre legitimitet.

Evalueringene foran tyder på at faglig ansatte er mer opptatt av styring og ledelse på lavere nivå enn på institusjonsnivået. Det er her de har sin faglige og sosiale tilknytning. Det er også den uformelle

organisasjonen har sitt spillerom (Dimmen, 1997) som bidrar til å motvirke reduksjonen i partsstyre og fagstyre. Det er trolig helt avgjørende for institusjonenes samlende styringssystem at det spesielt på lavere nivåer utvikles styrings- og ledelsesformer som flertallet av ansatte kan akseptere. Faglig ansatte er hovedsaklig opptatt av sin nærmeste leder. Det innebærer også at det kan være hensiktsmessig med flere nivåer i organisasjonen for å dekke behovet for ledelse og styring som kan aksepteres, selv om det er sterk uenighet om strukturen på institusjonsnivå. Med andre ord ligger kanskje hovedutfordringen for å utvikle et godt og akseptert styrings- og ledelsesnivå ikke på institusjonsnivå, men på avdeling/fakultet-, institutt- og eventuelt fagnivå.

Styring og ledelse blir ekstra utfordrende i en nettverksorganisasjon, særlig der prinsippene for organisering følger faglige og ikke geografisk skillelinjer (noe det gjør i en mindre institusjon med universitetsambisjoner). Det som oftest kompliserer diskusjonen er lokaliseringsspørsmål, noe blant annet høgskolereformen viste. Utfordringen blir å finne en rimelig balanse mellom fornuftige løsninger ut fra faglige hensyn med til sine tider mindre fornuftige forventninger og også krav om geografisk representasjon. Det gis ikke noe standardsvar på hvordan faglig ledelse i en slik organisasjon best kan tilrettelegges og det er også trolig ekstra vanskelig å forutse konsekvenser av ulike ordninger. Igjen gis det ingen erstatning for grundig planlegging og bred medvirkning i beslutningsprosesser

4.6 Råd om fusjonsarbeid

Det mangler ikke på gode råd om fusjonsprosesser i høyere utdanning. Mange av rådene er svært generelle og kan vel i første rekke nyttes som påminnelser om noen av de problemer og utfordringer en kan støte på i fusjonsprosesser.

Et par reservasjoner må tas:

- mye av forskningen er internasjonal. Funn og erfaringer har i mange tilfeller begrenset overføringsverdi til norske forhold
- det er vanskelig å trekke entydige og presise konklusjoner basert på erfaringer fra samarbeid og sammenslåinger i høyere utdanning. Spesielt er det vanskelig å gi svar på om samarbeidstiltak og sammenslåinger har vært vellykkede eller ikke.

Det er også ulike oppfatninger om forskningsgrunnlaget for å trekke slutninger om spesielt fusjoner i høyere utdanning. Men mens Skodvin (1997) mener at det er overraskende lite forskning på dette feltet (sett på bakgrunn av den hyppige bruken av fusjoner som virkemiddel i høyere utdanningspolitikk), hevder Harman (2002) på sin side at:

” Merger as a policy issue in public higher education has attracted a particular large deal of scholarly interest over the last twenty years or so...”

Harmann 2002: 91)

Det er uansett vanskelig å finne allmenngyldige funn i fusjonsstudiene. Det synes som om alle fusjoner har sin egen logikk; de er situasjonsavhengige og ressurskrevende. Det er heller ikke slik at det som kommer ut av fusjonsprosesser er en konsekvens av fusjonsprosessens mål og gjennomføring. Det kan like gjerne være et resultat av beslutninger og uforutsette hendelser i en kompleks og politisert kontekst (som høyskoler og universiteter bl.a. opererer innenfor).

Oppsummeringen som følger, som er en kombinasjon av foreløpige funn og ulike råd, må derfor i første rekke betraktes som forhold det kan være fornuftig å tenke gjennom når fusjonsprosessen skal planlegges, besluttes, gjennomføres og følges opp.

1. Fusjoner dreier seg om reformarbeid og organisasjonsendringer. En lærdom fra mye reformarbeid er at det gis ingen erstatning for grundige analyser av de utfordringer egne organisasjoner står overfor i en fusjonsprosess. Utgangspunktet må være å starte fra problemer, ikke løsninger (som f. eks. tilbys av eksterne konsulenter eller andre). Grundige analyser og internt forankret arbeid et nødvendig grunnlag for å vurdere hvem en skal finne løsninger sammen med. Men som i alt reformarbeid vil fusjoner i høyere utdanning preges av tilpasninger og modifiseringer underveis i prosessen. I stedet for å binde seg for sterkt opp til en forhåndsplanlagt prosess eller bestemte modeller for reformer, bør en hele tiden holde målene om de faglige gevinstene i fokus

2. Tid er viktig i minst to sammenhenger: argumenter for og imot fusjon kan vurderes både i et kortsiktig og et langsiktig perspektiv: på kort sikt er det ikke vanskelig å finne mange argumenter mot fusjon i en hektisk og krevende hverdag, kanskje spesielt fra det faglige personalets side. I et langsiktig perspektiv, der også internasjonale perspektiver trekkes inn, blir kanskje vurderingene av fusjoner mer positive.

Tid er også en viktig dimensjon i selve fusjonsprosessen. Som ellers i reformarbeid er det ikke nødvendigvis slik at desto lengre tid en bruker, jo bedre er det. Argumentet er at ”ting tar tid”, vanskelige spørsmål må modnes. Men lange fusjonsprosesser kan være arbeidskrevende, det går mye tid som heller burde vært brukt til bl.a. faglig virksomhet, oppmerksomheten blir delt mellom enda flere forpliktelser og utgiftene løper. Kanskje mellomlang tid, 2-3 år, er en fornuftig tidsramme for å gjennomføre fusjonsprosesser?

3. Tid er allikevel ikke det viktigste i fusjonsprosesser; medvirkning teller mer. Frivillighet, både på institusjonelt og faglig/individuell grunnlag øker sjansen for et godt resultat. Utgangspunktet i Norge i dag er samarbeid, arbeidsdeling og konsentrasjon. Nå er det opp til institusjonene å legge et godt grunnlag for sikre medvirkning fra alle ansatte når strategiske valg skal treffes. Involvering fra ansatte gjelder ikke bare prosedyrer; forskning (se for eksempel Eriksen 1999) viser at der mange hensyn er involvert og der det er sterke og ulike profesjonsgrupper tilstede, må mål forstås og anerkjennes før de får konsekvenser for reell medvirkning.

4. Et slikt perspektiv stiller store krav til styring og ledelse, blant annet i fusjonsprosesser. Ledere kan ikke "bare" informere, det må også argumenteres rasjonelt i forkant av beslutninger ettersom profesjonelle ansatte i høyere utdanning ikke kan overtales, men må overbevises ved hjelp av saklig argumentasjon. Målet kan nok være å skape konsensus, men i verditunge institusjoner som universiteter og høyskoler er det av avgjørende betydning for gode beslutninger at de har kommet i stand på legalt og legitimt grunnlag. Med andre ord: reformtiltak må oppfattes som rimelige, hensiktsmessige og akseptable dersom de skal ha mulighet for å lykkes.

Det skal mye til for at fusjoner lykkes dersom ikke ledelsen engasjerer seg aktivt, synlig og med tyngde. Vi vet ikke så mye om hva som særpreger ledelse i fusjonsprosesser i høyere utdanning, men kontinuitet, erfaring, forhandlingsevne og vilje til å mobilisere til aktiv medvirkning gjennom demokratiske prosesser vil trolig være noen kjennetegn ved den gode kollektive ledelse.

Rådet til ledere blir derfor, noe forenkelt, å kombinere systematisk strategisk og målrettet arbeid med et relasjonelt lederskap som bygger på verdien av medvirkning og demokratisk deltakelse i beslutningsprosesser.

5. Fusjoner i høyere utdanning bør ha faglig styrking som siktemål. Det bør konkretiseres hvilke faglige siktemål en ønsker å oppnå ved fusjoner. Hvilke faglige gevinster som kan oppnås ved fusjoner er blant annet avhengig av hva slags institusjoner som er

involvert. Uansett er tanker om etablering av felles kultur enten som forutsetning eller mål for fusjoner lite realistisk. Særlig der faglig like institusjoner i samme sektor fusjonerer, er det trolig heller ikke grunn til å ha for store forventninger til tverrfaglighet, etablering av nye studier på grunnivå og bedre muligheter for å kombinere studier og fag. Det vil trolig være en bedre faglig strategi å bygge ut enkelte studier i dybden (dvs. mot phd-studier). Det vil styrke fou-arbeidet ved institusjonene, gi bedre muligheter for forskningsbasert undervisning og også være en nødvendig forutsetning for de institusjoner som har som mål å få universitetsstatus. Utfordringen blir å forene en slik strategi med vedlikehold og styrking av grunnutdanningene.

6. Det er tvetydige funn mht til faglige, økonomiske og administrative gevinster i forhold til samlokalisering eller nettverksorganisering.

Det kan være hensiktsmessig å avklare den geografiske dimensjonen i fusjonsprosessen tidlig. Hvorvidt målet for fusjonen innebærer en samlokalisering eller videreføring av geografiske atskilte institusjoner, kan gi viktige føringer på arbeidet i fusjonsprosessen. Spørsmålet knyttet til geografi dreier seg imidlertid også om både personalpolitiske og utdannings- og regionalpolitiske utfordringer.

7. Det er viktig å ha et mål eller en virksomhetsidé for fusjonen som deles av alle (eller i det minste av flest mulig). Institusjonene må

utvikle en strategisk plan som begrunner hvorfor endringer er nødvendige. Det må være et ønske om fusjon og vilje til samarbeid og kompromisser.

Visjoner kan også være viktige. Erfaringer viser at virkelighetsnære visjoner utvikles best lokalt. Dersom visjoner er et viktig element i fusjonsprosesser bør det trolig legges mer arbeid (kløkt?) i å utarbeide meningsfulle visjoner som både institusjonene, ansatte og omgivelsene kan ha et forhold til.

Visjoner skal begeistre, skape oppslutning og også vise hva som særpreger institusjoner i forhold til andre. Mange visjoner i norsk høyere utdanning er i dag generelle, nokså intetsigende, svakt kommunisert og lite retningsgivende for institusjonenes videre utvikling.

8. Alle omstillinger krever økonomisk fleksibilitet. Det innebærer bl.a. at ekstra omstillingsmidler vil være nødvendige. Det er nok en av grunnene til at flere regioner har arbeidet for etablering av fond som kan bidra til lettere omstillinger/fusjoner. Det innebærer også å være sjenerøs med utviklingsmidler til personalet, felles solid satsning på kompetanseutvikling kan være et konstruktivt virkemiddel i en fusjonsprosess. Det samme gjelder undervisnings- og forskningstiltak som kan bidra til synergieffekter som faglige ansatte ser nytte og utfordringer i å engasjere seg i.

5. OPPSUMMERING

Formålet med dette notatet har vært å drøfte ulike sider ved fusjoner i høyere utdanning sett på bakgrunn av internasjonale og nasjonale utviklingstrekk i høyere utdanning. En hovedkonklusjon er vel at verken forskningsresultater eller erfaringer fra internasjonale og nasjonale fusjonsprosesser kan gi endelige svar på spørsmål om høyere utdanningsinstitusjoner bør fusjonere eller ikke. Men innsikt i politiske rammebetingelser, oversikt over relevant forskning og ikke minst kunnskaper om resultater, særlig nasjonalt, om tidligere prosesser, er et viktig grunnlag for å treffe beslutninger lokalt.

Referanseliste.

Altbach, P., Reisberg, L. & Rumbley, L. E (2009). *Trends in global higher education: Tracking an academic revolution*. Paris: United Nations Educational Scientific and Cultural Organization

Astin, A. W. (1991). *Assessment for excellence. The philosophy and practice of assessment and evaluation in higher education*. New York: Macmillan Publishing Company

Borgen, S.O. (1999). *Sterke og svake sider ved den føderative organisasjonsformen*. Diskusjonsnotat #D-13/1999. Ås: Norges landsbrukshøgskole, Institutt for økonomi og samfunnsfag

Christensen, T., Egeberg, M., Larsen, H.O., Læg Reid, P. og Roness, P.G. (2007). *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget

Brandser, G & Brekke, O-A (2008). *Veien mot et Innlandsuniversitet. Om interne utviklingstrekk og eksterne rammebetingelser 2001-2008*. Bergen: Rokkansenteret. Rapport 3/2008

Dimmen, Å. (1997). *Autonomi, uformell organisasjon og faglig ledelse*. Oslo: Norges forskningsråd

Eastman, J. and Lang, D. (2001). *Mergers in higher education: lessons from theory and experience*. Toronto: University of Toronto Press

Enehaug, H. og Thune, T. (2007). *Organisasjonskultur og mennesker i fusjonsprosesser*. AFI-rapport 1/2007 Oslo: Arbeidsforskningsinstituttene

Eriksen, E.O. (1999). *Kommunikativ ledelse*. Bergen: Fagbokforlaget

- Frølich, N. og Stensaker, B. (2008). *Produktivitet, pragmatisme og polarisering. Evaluering av styrings- og ledelsesmodellen ved Det matematisk-naturvitenskapelige fakultet ved Universitetet i Bergen*. Oslo: NIFU STEP. Rapport 47/2008
- Gammelsæter, H. (2002). Faglig ledelse. Fra koordinering av individualister til styring av institusjoner. I H. Gammelsæter (red.) *Høgskoler til besvær. Når statlige reformer møter lokale institusjoner og ambisjoner*. Bergen: Fagbokfolaget
- Goedegebuure, L. (1992). *Mergers in higher Education. A comparative Perspective*. Utrecht: Lemma
- Gornitzka, Å, Kyvik, S. & Larsen, M, I. (1996). *Byråkratisering av universitetene*. Oslo: NIFU
- Gornitzka, Å & Olsen, J.P. (2006). *Europeiske endringsprosesser og høyere utdanningsinstitusjoner*. Oslo: ARENA Working paper. No. 1 Januar
- Graver, P. (2009). *Universitetene i fare*. Aftenposten. 5. juni 2009
- Halvorsen, T. (2002). Høgre utdanning og globalisering. Nye nettverk og nye styringsvilkår. I Svein Michelsen og Tor Halvorsen (red.). *Faglige forbindelser. Profesjonsutdanning og kunnskapspolitikk etter høgskolereformen*. Bergen: Fagbokforlaget
- Harman, K. (2000). *Merging divergent campus cultures into coherent educational communities*. Paper presented at CHER Annual Conference 2000

Harman, K. (2002). Merging divergent campus cultures into coherent campus cultures: Challenges for higher education leaders. *Higher Education* 44: 91-114

Innside Higher Education. Will More Colleges Merge?
<http://www.insidehighered.com/layout/set/print/news/2008/08/25/mergers>. Lastet ned 23.10.2009

Karlsen, G.E. (2007). *Utdanning, styring og marked*. Oslo : Universitetsforlaget

Kyvik, S. (1999). *Evaluering av høgskolereformen. Sluttrapport*. Oslo: Norges forskningsråd

Landsverk, J. & Rekdal, E. (2009). *Ny regjering= meir forskning?* Oslo: Forskerforum nr. 7. Årgang 41

Lee, E.C og Bowen, F.M. (1971). *The multicampus university. A study of academic governance*. New York: McGraw-Hill Book Company

Martin, J., Samels., J.E & Associates (1994). *Merging colleges for mutual growth*. ML.: Baltimore: The Johns Hopkins Press

Martin, J & Samels J.E. (2002). We were wrong; Try partnerships, Not Mergers. *The Chronicle of Higher Education*, May 17

OECD (2006). *Thematic Review of Tertiary Education :Norway. Country note*. Paris

NOU 2008:3 *Sett under ett. Ny struktur i høyere utdanning*

Prøitz, T.S. (2001). "Jo mere vi er sammen"- dynamisk utvikling mot en nettverksinstitusjon i Hedemark og Oppland. Oslo: NIFU skriftserie 19/2001

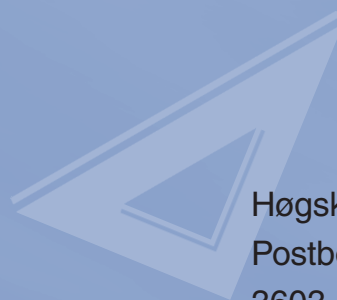
- Olsen, J.P. (1987). Universitetet- sentralisering, autonomi og markedsstyring. I *Nytt Norsk Tidsskrift* 4/87, s. 16-27
- Olsen, J.P. (1988). *Statsstyre og institusjonsutforming*. Oslo: Universitetsforlaget
- Olsen, J.P. (2000). *Organisering og styring av universiteter. En kommentar til Mjøs-utvalgets reformforslag*. Oslo: Universitetet i Oslo og ARENA. Arena Working Papers WP 00/20
- Prøitz, T.S. (2005). *Høyere utdanning i Trondheim*. Oslo: NIFU/STEP Skriftserie 11/2005
- Rowley, G. (1997). Mergers in higher education: A strategic analysis. *Higher Education Quarterly, Vol 51, No. 3*
- Røsdal, T., Hope, K., Lykke, P.S. og Stensaker, S. (2009). *Konturer av et Innlandsuniversitet*. NIFU/STEP og Rokkansenteret. Rapport 26/2009
- Skodvin, O.J. (1997). Mergers in higher education- Success or Failure? *Tertiary Education and Management, 5*
- Skodvin, O.J. (1999). *Internasjonale erfaringer med fusjoner i høyere utdanning*. Arbeidsnotat nr. 6. Evaluering av høgskolereformen. Oslo: Norges forskningsråd
- Skodvin, O.J. og Stensaker, B. (1998). Innovation through Merging. *Higher Education Management, 5*
- Stensaker, B. (2008). Endringsarbeid i høyere utdanning: nye konfliktlinjer og nye muligheter. I *Norsk Pedagogisk Tidsskrift*, nr. 6, s. 417-26

Stensaker, B., Larsen, I.M. & Kyvik, S. (2005). *Noen erfaringer og utfordringer med fusjoner i høyere utdanning*. Oslo: NIFU STEP arbeidsnotat 24/2005

Trowler, P. (1998). *Academic responding to change: New higher education framework and academic cultures*. Buckingham, UK: Open University Press

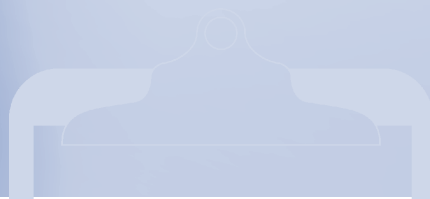
Tømte, C & Stensaker, B. (2009). *Effekter av samlokalisering i høyere utdanning*. Oslo: NIFUSTEP. Rapport 27

Watson, D. (2009). *The question of morale*. Maidenhead, GB: Open University Press



Høgskolen i Buskerud
Postboks 235
3603 Kongsberg
Telefon: 32 86 95 00
Telefaks: 32 86 98 83
www.hibu.no

ISSN 0807-4488



HØGSKOLEN
i Buskerud