

Hva gjør struktureformen med norsk høyere utdanning?

av Noline Frølich, NIFU

Struktureformen i norsk høyere utdanning er igjen på den politiske dagsorden. Leder for Senterpartiet, Trygve Slagsvold Vedum, lovet å gjenreise Høgskolen på Nesna hvis de vant valget i høst. Og det gjorde de. Folkeaksjonen for Helgeland har lenge kjempet Høgskolen på Nesnas sak og inviterte i vår til utdanningspolitisk konferanse, blant annet for å diskutere om skillet mellom profesjonsrettede høgskoler og universitet burde gjeninnføres. Dette er ikke bare et spørsmål om betegnelser på utdanningsinstitusjoner, men om hva som skal være kjernevirksomheten og rasjonale for forsknings- og utdanningsaktiviteten ved lærestedet. Bør den binære strukturen som ble oppløst med struktureformen, gjeninnføres? Eller fungerer strukturen vi har i dag?

Ny dynamikk

Skillet mellom profesjonsrettede høgskoler og universiteter består fortsatt. Norge har både universiteter og høgskoler etter struktureformen, men som følge av reformen har antallet universiteter økt og antallet høgskoler blitt redusert. En annen viktig driver er ønsket om å oppnå universitetsstatus, noe som har motivert flere tidligere høgskoler. Det er en utvikling som har pågått over lang tid, siden kvalitetsreformen i 2003.

Struktureformen skapte imidlertid en ny dynamikk i sektoren ved at universiteter fusjonerte med høgskoler og etablerte nye typer organisasjoner som krysser til dels store geografiske avstander, og inneholder mange kulturer og praksiser som skal finne en ny form i de nyfusjonerte enhetene. Slike prosesser medfører frustrasjon, utfordringer, men også nye muligheter. NTNU-fusjonen satte i gang en ny dynamikk i sektoren. Initiativet gav en mulighet til å tenke stort og nytt og et helt annet rasjonale for å diskutere med de tre høgskolene som ble del av nye NTNU. Nord universitet er også et eksempel på den nye dynamikken i sektoren. Dette lærestedet var preget av langvarige fusjonsdiskusjoner initiert av Kunnskapsdepartementets initiativ i 2014, men er også et eksempel på en fusjon mellom ujevne partnere, et ungt universitet og to høgskoler.

Ny og gammel reform

Reformen er både en ny og en gammel reform i norsk universitets- og høgskolesektor. Den konsoliderer pågående utviklingstrekk og driver frem en ny dynamikk og nye utfordringer og muligheter. Etter lanseringen i 2015 ble raskt flere nye læresteder opprettet etter fusjon av tidligere universiteter og høgskoler. Lange historiske utviklingstrekk vil trolig være en viktig del av forklaringen på realiseringen av målene med reformen, fusjon som politisk løsning var ikke noe nytt, men over tid ble stadig flere aktører i sektoren overbevist om at det var en 'passende' løsning.

Ambisjonen om å oppnå universitetsstatus er en viktig driver i endringsprosessene. Allerede med kvalitetsreformen i 2003 fikk høgskolene anledning til å søke om akkreditering som universitet etter gitte kriterier. Slik sett vil reformens resultater også være følger av inkrementelle og langsomme endringsprosesser. For eksempel hadde de institusjonene som i dag er Høgskolen på Innlandet, hatt ambisjoner om å fusjonere de 20 siste årene, de hadde bak seg en ikke fullført prosess i 2012. Høgskolen på Innlandet hadde sterk støtte av regionale aktører og en klar universitetsambisjon. Et annet eksempel er Høgskulen på Vestlandet, som var preget delvis av aktører som ønsket å bli partnere for å utvikle profesjonsutdanningene, og delvis av aktører som ønsket å utvikle et sterkt profesjonsorientert universitet.

Samtidig samspiller reformen med andre nåtidige utviklingstrekk, som utviklingen av femårig mastergrad for lærere og RETHOS (Nasjonale retningslinjer for helse- og sosialfagutdanningene), som indirekte bidrar til målsettingen om høyere kvalitet, og gjør det problematisk å skille ut virkningen av 'kun' reformen på måloppnåelsen.

Målkonflikter

Målsettingene i stortingsmeldingen er flerfoldige, og målkonflikter kan oppstå. En viktig observasjon er derfor at sentrale aktører er enige om at den overordnede målsettingen er å fremme kvalitet i høyere utdanning. Det gjør at både målet om verdensledende fagmiljø og bidrag til regional utvikling ses som del av en overordnet hensikt med reformen; det ene utelukker ikke det andre når man ser universitets- og høgskolesektoren samlet.

Men reformen bidrar også med noe nytt, sammenslåing av universiteter og høgskoler. Sammenslåing på tvers av den tradisjonelle skillelinjen i sektoren fører til en ny utvikling og nye utfordringer. Ikke minst er det å lede, drifte og arbeide i institusjoner som krysser store geografiske avstander, i tillegg på tvers av regionale og fylkesvise grenser, noe nytt og utfordrende i sektoren. Det kan forklare frustrasjonen som preger en del av integrasjonsprosessene. Universitetskultur skal forenes med høgskolekultur, korte beslutningsveier med større og mer formaliserte prosesser, undervisningskultur skal samvirke med forskningskultur, og forskjellige lokale og geografiske tradisjoner skal sameksistere og finne en ny felles form.

Varierende grad av frivillighet og fusjon som en løsning som modnet over tid

Den politiske løsningen modnet over tid, og dette problematiserer om fusjonene var 'helt' frivillige. Frivilligheten ser ut til å variere. Riktignok var ikke reformen drevet frem av en eksplisitt forventning om fusjon som politisk løsning, men inneholdt klare forventninger om den overordnede retningen. Reformen ble hjulpet av noen finansielle insentiver, som neppe var avgjørende. Fusjon som politisk løsning modnet over tid. Flere og flere aktører ble etter hvert overbevist om at løsningen 'passet'. Flere av lærestedene hadde tidligere fusjonserfaring, mens andre vurderte fusjon som løsning og var i prosess da reformen ble vedtatt.

Historiske forbindelseslinjer

Inkrementelle prosesser og langsomme utviklingstrekk kjennetegner ofte endringer i universitets- og høgskolesektoren. Struktureformen har klare koblinger til tidligere initiativer, som den såkalte SAK- prosessen (samarbeid, arbeidsdeling og konsentrasjon), som ble initiert etter at forslaget til Stjernøutvalget ikke ble vedtatt i 2008. I forkant av 2015-reformen, ble SAK-politikken endret til SAKS (samarbeid, arbeidsdeling, konsentrasjon og sammenslåing). Kvalitetsreformen i 2003 hadde åpnet for at høgskoler kunne søke akkreditering som universitet, som også flere tidligere høgskoler allerede hadde gjort, for eksempel Universitetet i Agder og Universitetet i Stavanger. Linjene kan også trekkes tilbake til Høgskolereformen i 1994 som samlet et stort antall små institusjoner til statlige høgskoler. Reformen er på mange måter både en gammel og en ny reform i sektoren.

Struktureformen 'traff' en sektor kjennetegnet av flere institusjoner med lange tidligere fusjonshistorier. For eksempel hadde institusjonene som ble til Universitetet i Sørøst-Norge, vurdert flere initiativer gjennom SAK- og SAKS-prosessene. Da Høgskolen i Buskerud og Vestfold og Høgskolen i Telemark fusjonerte, var det en fusjon mellom to høgskoler som begge hadde universitetsambisjoner. Et annet eksempel er Universitetet i Tromsø, som hadde vært

gjennom tre bølger med fusjoner fra 2009. I 2015 var det ikke åpenbart at det ble de tre institusjonene som til slutt fusjonerte, som skulle bli til den nye institusjonen.

Parallele pågående reformer

Strukturreformen befinner seg heller ikke i nåtid i et vakuum, men er koblet til andre pågående utviklingsprosesser i sektoren. Ikke minst er utviklingen av femårig masterutdanning for lærere og nasjonale retningslinjer for helse- og sosialfagutdanningene (RETHOS) andre viktige reformer i sektoren, som samspiller med strukturreformen. Samspillet med andre pågående utviklingsprosesser gjør det problematisk å skille ut virkningen av 'kun' reformen.

Rasjonaliseringsprosesser

Lærestedene som fusjonerte, holder fortsatt på med integrasjonsprosesser. Prosessene kjennetegnes blant annet av rasjonalisering. Mange av institusjonene har foretatt en administrativ sentralisering – trolig i samspill med ABE-reformen og opprydding i studieprogramprofilene. Like programmer og enheter har blitt slått sammen, men mange kompromisser har også blitt inngått.

Alle institusjonene har prioritert faglig organisering som prinsipp for den nye organisasjonen, men måten det gjøres på og graden av geografisk sentralisering og kompromisser er veldig ulik. En integrasjonsprosess kjennetegnes av en kontinuerlig balansering mellom effektivitet og involvering som er vanskelig å få til. Fusjoner skaper også utrygghet i organisasjonen. De fusjonerte institusjonene må balansere behovet for å finne sin nye form opp mot utryggheten endringer skaper. Fusjonsprosessene kan ha resultert i mangel på eierskap og i bekymring. Dette preger organisasjonene også over tid. For å fremme samarbeidsfølelse og integrasjon i de nye organisasjonene, er det behov for å se 'added value' av fusjonen. Samarbeid utvikles lettere mellom områder som er like nok til at samarbeid fremfor konkurranse er fruktbart. Felles prosjekter eller felles mål betyr mye.

Reformen har medført både frustrasjon og nye muligheter. Fagmiljø og institusjoner preges både av konflikter, men også av stor omstillingsevne. En viktig forklaring på utviklingsprosessene og resultatene vi kan spore så langt er nok virkningen av fusjon som modningsprosess.

'Flytende organisasjoner' som prinsipper

Flere av de nyfusjonerte institusjonene har hatt faglig organisering som et gjennomgående prinsipp for den nye organisasjonen. Ved Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet er faglig integrasjon det organiserende prinsippet, men ikke uten noen kompromisser som har blitt inngått av regionale hensyn, for eksempel NT-fakultetet. Også ved NTNU har faglig integrasjon vært det overordnede organiseringsprinsippet.

Selv om faglig organisering preger flere av de fusjonerte lærestedene, består også campusprofiler. For eksempel har Høgskolen i Innlandet ulike geografiske enheter og fortsatt delvis en campusdimensjon i organiseringen av faglige aktiviteter. Et annet eksempel er Universitetet i Sørøst- Norge, der alle fakultetene har minst to lokasjoner. Her var campus ikke intendert som organiseringsprinsipp, men lokale preg og praksiser består fortsatt i dag.

Betydningen av kultur og identitet

Alle de nyfusjonerte institusjonene må bygge kultur og utvikle en felles ny identitet for å fremme den faglige og administrative integrasjonen. Institusjonene er preget av flere ulike kulturer og tradisjoner.

2015-reformen skapte en ny type institusjoner i norsk høyere utdanning ved at universiteter fusjonerte med høyskoler. NTNU er preget av stedbundne regionale kulturer, ulike organisasjonskulturer, ulike forskningskulturer og ulike utdanningskulturer. Ved Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet finnes det også stedbundne, regionale kulturer, universitetskultur versus høyskolekultur, undervisningskultur versus forskningskultur.

Nord universitet er eksempel på stedbundne regionale kulturer, universitetskultur versus høyskolekultur, ulike tradisjoner for beslutningstaking, ulike utdanningstradisjoner og praksiser. Dette skaper spenninger og utfordringer i den faglige og administrative organiseringen.

Et annet eksempel er Høgskolen i Innlandet som preges av ulike høyskolekulturer, distriktshøyskolekultur versus profesjonshøyskolekultur.

Den faglige organiseringen som er valgt av de fleste som et overordnet prinsipp, kan også kjennetegnes av andre motsetningsforhold. Her er Høgskulen på Vestlandet et eksempel på en institusjon preget av spenninger mellom stor/liten campus sammen med lokale tradisjoner og utdanningspraksiser.

Attraktive institusjoner

Samtidig med de organisatoriske integrasjonsprosessene som medfører utfordringer og kan oppleves som frustrerende, peker noen sentrale indikatorer også på positive utviklingstrekk. Mange studieprogram ved fusjonerte læresteder får flere søkere. Fram til fusjonene fant sted i perioden 2016–2017 økte søkingen til de nå fusjonerte lærestedene omtrent likt med økningen i søkingen til høyere utdanning totalt. Etter strukturendringene ser det ut til at søkingen har økt mer ved disse lærestedene enn i den totale søkingen til høyere utdanning. Men bildet er sammensatt, enkelte andre læresteder har også opplevd økt søking i perioden.

Tydeligere fagprofiler

Analyse av data fra DBH indikerer at institusjonene har fått en tydeligere fagprofil målt som andel studieprogram på ulike fagområder og også styrket mastergradsprofil, men dette skyldes i stor grad den pågående overgangen fra fireårig til femårig lærerutdanning. Det har også vært en økning i antall studenter per studieprogram. Institusjonene har større regional spredning på studietilbudene, men studentene søker i større grad til noen av studiestedene enn til andre.

Økt forskningsaktivitet

Foreløpige analyser av bibliometriske data viser at publiseringen økte fra 2011 til 2019, både målt i antall publikasjoner og antall publiseringspoeng. De største institusjonene øker minst. Enkelte av de små institusjonene har svært høye vekstrater, noe som kan reflektere større forskningsambisjoner og mer forskningstid ved disse institusjonene.

Det er tidlig å konkludere om måloppnåelse, men fordi vi her har å gjøre med både et gammelt reformprosjekt og en ny reformdynamikk, skaper fusjonsprosessene ikke bare frustrasjoner, men også muligheter for nye samarbeid og utvikling ved lærestedene det gjelder.

Meldinger ved utskriftstidspunkt 25. juli 2025, kl. 00.39 CEST

Det ble ikke vist noen globale meldinger eller andre viktige meldinger da dette dokumentet ble skrevet ut.