

Visjoner, virkemidler og virkelighet

En drøfting av premissene for fusjons- og universitetsambisjonene til Høgskolen i Oslo og Høgskolen i Akershus

Bjørn Stensaker og Svein Kyvik



© NIFU STEP Norsk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning
Wergelandsveien 7, 0167 Oslo

Rapport 22/2010
ISBN 978-82-7218-693-6
ISSN 1504-1824

For en presentasjon av NIFU STEP's øvrige publikasjoner, se www.nifustep.no



Norsk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning
Norwegian Institute for Studies in Innovation, Research and Education
Wergelandsveien 7, 0167 Oslo
Tlf. +47 22 59 51 00 • www.nifustep.no

RAPPORT 22/2010

Bjørn Stensaker og Svein Kyvik

Visjoner, virkemidler og virkelighet

*En drøfting av premissene for fusjons- og universitetsambisjonene til
Høgskolen i Oslo og Høgskolen i Akershus*



Forord

Høgskolen i Oslo og Høgskolen i Akershus har igangsatt en prosess med sikte på å slå sammen de to institusjonene til en felles høyskole, samt arbeide for å etablere denne som et fremtidig profesjonsuniversitet i Oslo-regionen. Prosessen har allerede kommet et godt stykke på vei, selv om ambisjonene også har høstet kritikk knyttet til måten prosessen har vært lagt opp på, samt hvorvidt de argumenter som har vært brukt til fordel for fusjons- og universitetsambisjonene, er tilstrekkelig kunnskaps- og erfaringsbaserte. For å adressere dette spørsmålet har høyskolene engasjert NIFU STEP for å forestå en uavhengig og kritisk granskning av kunnskapsgrunnlaget for prosessen.

NIFU STEP tar i denne rapporten ikke stilling til om en fusjon mellom høyskolene og planene om å etablere et universitet er fornuftige eller realistiske i et nasjonalt perspektiv. Formålet er kun å vurdere om de argumenter som er lagt til grunn for henholdsvis fusjonen og universitetsetableringen er forankret i foreliggende kunnskap.

Rapporten er skrevet av Svein Kyvik og Bjørn Stensaker, med sistnevnte som prosjektleder.

Oslo, august 2010

Sveinung Skule
Direktør

Jannecke Wiers-Jenssen
Forskningsleder

Innhold

1	Bakgrunnen for prosjektet	7
1.1	Innledning.....	7
1.2	Sentrale problemstillinger	7
1.3	Data og metode.....	8
2	Dokumentenes omtale av endringsprosesser internasjonalt og nasjonalt.....	10
2.1	Utviklingen internasjonalt	10
2.2	Utviklingen nasjonalt	12
3	Begrunnelsen for og konsekvensen av fusjoner	14
3.1	Høyskolenes begrunnelser og ambisjoner	16
3.2	Relevante argumenter?	17
3.2.1	Sammenslåinger og økonomisk/organisatorisk effektivitet.....	17
3.2.2	Hva er sammenhengen mellom størrelse og kvalitet?	23
3.2.3	Noen andre forhold som kan påvirke effektivitet og kvalitet	24
3.3	Oppsummering	26
4	Begrunnelsen for og konsekvenser av universitetsambisjonene	29
4.1	Høyskolenes ambisjoner og argumenter for universitetsstatus	29
4.2	Relevante argumenter?	30
4.2.1	Internasjonalisering og universitetsstatus	30
4.2.2	Økt autonomi som universitet?	32
4.2.3	Universitetssatsing og kopling mellom utdanning, forskning og innovasjon	34
4.3	Oppsummering	35
5	Bærekraftige visjoner?.....	37
5.1	Internasjonale utviklingstendenser	37
5.2	Nasjonale utviklingstendenser.....	38
5.3	Konklusjon	40
	Referanser	43

1 Bakgrunnen for prosjektet

1.1 Innledning

Bakgrunnen for denne rapporten er planene og intensjonene knyttet til å slå sammen Høgskolen i Oslo og Høgskolen i Akershus, samt visjonen om at den sammenslåtte institusjonen skal søke universitetsstatus. Prosjektet er initiert av høyskolene selv, og er allerede kommet langt når det gjelder å meisle ut ulike grunnlagsdokumenter knyttet til strategi, organisasjonsstruktur, administrativ organisering, m.m. Samtidig har det også vært rettet kritikk mot prosjektet, både knyttet til selve sammenslåingen og til målet om å bli et universitet. Kritikken har hatt ulik vinkling, men mye fokus har vært rettet mot stor usikkerhet knyttet til de sosiale, økonomiske og eventuelle faglige kostnadene som påløper ved en fusjon og en universitetsatsning, samt at de strategier og en del av de interne utredninger som har vært utført ikke har vært kunnskapsbaserte eller tilstrekkelig grundige. Slike innspill er viktig å adressere – både fordi det i enhver prosess kan være elementer som kan forbedres, men spesielt fordi prosjekter av denne typen har stor usikkerhet og potensielt store organisatoriske, økonomiske og personalmessige konsekvenser der behovet for refleksjon og gjennomtenkning av de valg som gjøres er viktig.

1.2 Sentrale problemstillinger

Selv om fusjons- og universitetsambisjonene ofte er sett i sammenheng i de bakgrunnsdokumenter som er utarbeidet, er dette i prinsippet to uavhengige prosesser, og de vil i det foreliggende notat behandlet separat.

Ut fra dette tar utredningen sikte å drøfte tre sett av spørsmål:

- Hvordan er fusjonen mellom HiO og HiAk begrunnet av høyskolene, og er argumentene relevante ut fra eksisterende kunnskap? Er omkostningene ved en fusjon tilstrekkelig godt dokumentert?
- Hvordan er universitetsambisjonen til HiO og HiAk begrunnet av høyskolene, og er disse argumentene relevante ut fra eksisterende kunnskap? Er omkostningene ved en universitetsatsning tilstrekkelig godt dokumentert?
- Er planene om et fremtidig universitet bærekraftige i et langsiktig perspektiv gitt utviklingstendensene nasjonalt og internasjonalt?

1.3 Data og metode

Gitt de tidsrammer som prosjektet har operert innenfor har det ikke vært anledning til å samle inn nye data. Metodisk har utredningen derfor i hovedsak benyttet to kilder:

For det første har eksisterende dokumenter og planer knyttet til fusjons-/universitetsprosessen blitt gjennomgått og analysert. Vi har i hovedsak tatt utgangspunkt i fire dokumenter: *Én region – to høyskoler* (Utredning fra prosjektgruppe nedsatt høsten 2008), *Strategi for universitetssatsing* (Høringsdokument 26. mars 2010), og *Faglig organisering* (30. juni 2010), samt *En høyskole på vei mot universitet. Strategi for universitetssatsning* (Styresak 26/2010). I tillegg har vi gått gjennom Saksfremlegg til Styret ved HiO: *Én høyskole på vei mot universitet: Sammenslåing av Høyskolen i Oslo og Høyskolen i Akershus* (S-sak 40/2009), og Vedlegg til styresak 26/2010 HiO: *Universitetssatsing og fusjon – økonomiske vurderinger for årene framover*.

For det andre har NIFU STEP trukket veksler på relevant nasjonal og internasjonal litteratur, samt relevante prosjekter instituttet har gjennomført i inn- og utland. Litteraturgjennomgangen baserer seg både på studier av effektivitet og produktivitet i etterkant av fusjoner, og på faglige og sosiale effekter av fusjoner og oppgradering av høyskoler til universiteter. Foreliggende litteratur er i hovedsak anglo-amerikansk, spesielt innen økonomifeltet er mange studier fra England, USA og Australia. Disse landene har imidlertid den fordel at man har en erfaringsbakgrunn, ikke minst fra fusjoner, som er lengre enn hva tilfellet er i Norge. Utredningen bør likevel leses med det forbehold at empiriske funn og konklusjoner trukket i andre land og kontekster kan være vanskelig å overføre til Norge ut fra at sektoren er organisert og regulert på ulike måter.

I utredningen er en rekke studier av kostnadseffektivitet og studier av effekter av organisasjonsstørrelse analysert. Disse studiene synes å lide under tre typiske svakheter (Worthington & Higgs 2010): (1) Spesifiseringen av kostnader, inntekter, etc. er usikker. Det som kan generere kostnader i en sammenheng kan i neste være kimen til fremtidig inntekt. Dette gjør modellspesifiseringen usikker. (2) Det eksisterer store problemer knyttet til å måle kvalitet i høyere utdanning, og hvorvidt økt kostnadseffektivitet har betydning for kvaliteten. I mange studier forutsettes kvaliteten ikke å endre seg. (3) De fleste modeller som økonomene rår over sammenligner institusjoner med hverandre innen et bestemt marked – man måler relativ effektivitet sammenlignet med de andre institusjonene,

ikke mot en bestemt norm eller optimalt effektivitetspunkt. Sagt med andre ord, man vet lite om hvorvidt det marked man dermed undersøker er effektivt eller lite effektivt.

Et usikkerhetsmoment, spesielt knyttet til fusjonslitteraturen, er knyttet til at sammenslåinger kan være av ulik art (fusjoner, konsortieetablering, overtakelse, strategisk samarbeid, etc.) og at disse kan ha kjennetegn som har stor betydning for de resultater som er oppnådd og registrert (Lang 2002). Ofte har de konkrete studier som det er referert til ikke klassifisert sammenslåingen mer i detalj, noe som kan ha bidratt til usikkerhet rundt resultatene. Utfallet av fusjonsprosesser vil videre være preget av nasjonale, historiske og institusjonelle sammenhenger, noe som også tilsier varsomhet når det gjelder generalisering av de funn som formidles i litteraturen.

2 Dokumentenes omtale av endringsprosesser internasjonalt og nasjonalt

Det synes å være et underliggende premiss i utredningsarbeidet at både den vedtatte fusjonen og universitetsambisjonen er i tråd med endringer i høyere utdanning internasjonalt og nasjonalt. I det følgende skal vi kort gjennomgå disse argumentene slik de er framstilt i saksdokumentene og vurdere i hvilken grad de samstemmer med vår egen oppfatning av disse endringene. Vi tar først for oss utviklingen internasjonalt, deretter nasjonalt.

2.1 Utviklingen internasjonalt

I rapporten *Én region – to høyskoler* (2008) pekes det på at internasjonale trender trekker i retning av sammenslåing av etablerte institusjoner, og at det i flere europeiske land er klare tendenser til en konsentrasjon av ressurser for å stå sterkere, ikke minst i konkurransen om forskningsmidler. I rapporten *Faglig organisering* (2010) utdypes dette argumentet gjennom et kort avsnitt om utviklingstrekk i Norden (s. 7-8):

I våre nordiske naboland møtes disse utfordringene på ulike måter. Danmark har gjennomført en omfattende strukturreform gjennom sammenslåing av høyere utdanningsinstitusjoner. Dette har ført til konsentrasjon rundt et fåtall universiteter. Målet er å samle forskningsmiljø og akademiske talenter. I Danmark skilles det nå meget klart mellom høyere utdanningsinstitusjoner med forskningsoppgaver og utdanningsinstitusjoner uten slike oppgaver. Finland har de samme mål, men har valgt å stimulere til sterkere samarbeid gjennom blant annet finansielle insentiver. Her er det mange eksempler på tettere samarbeid mellom universiteter og høyskoler. I Sverige er det ikke gjennomført tilsvarende reformer nå, men også her er det diskusjon om hvordan Sverige i fremtiden kan drive forskning og utdanning på høyt internasjonalt nivå, og det skjer samordningsarbeid mellom institusjoner også på svensk side. Det er en utvikling mot at høyskoler gis universitetsstatus, og i en utredning om finansiering av høyere utdanning anbefales det at samarbeid, profilering og konsentrasjon skal støttes. Samlet sett er det en klar trend i retning sterkere lagdeling og konsentrasjon av fagmiljøer i utdanningssektoren i våre naboland.

Etter vår oppfatning kunne både omtalen av utviklingen internasjonalt, og hvorfor denne utviklingen støtter opp om (a) fusjonsvedtaket og (b) universitetsambisjonene, med fordel ha vært mer presist beskrevet. Vi skal i det følgende kort utdype dette.

De aller fleste europeiske land har i dag et todelt høyere utdanningssystem med et klart skille mellom en universitetssektor og en høyskolesektor, og hvor rammebetingelsene for

utdannings- og forskningsvirksomheten er vesensforskjellige (Kyvik & Lepori 2010). Både Danmark og Finland tilhører denne gruppen land. Også i Sverige har man (på samme vis som i Norge) høyskoler og universiteter, men enkelte høyskoler har oppnådd universitetsstatus gjennom vedtak i Riksdagen, og etter langvarige faglige og politiske prosesser. Norge er det eneste landet som har et akkrediteringssystem hvor høyskoler har mulighet til å kvalifisere seg for universitetsstatus i henhold til gitte kriterier. Storbritannia er det eneste landet som har åpnet for en generell statusendring fra høyskole (polytechnic) til universitet. "Utviklingen internasjonalt" gir således ingen generell legitimitet til planene om å oppnå universitetsstatus.

Dersom det er ønskelig å forankre universitetsprosessen i utviklingen i andre land, er utviklingen i den britiske høyskolesektoren det mest relevante sammenligningsgrunnlaget. Samtlige polytekniske høyskoler ble etter eget ønske omdøpt til universiteter på begynnelsen av 1990-tallet (Pratt 1997), men det finnes fortsatt rester av et høyskolesystem bestående av mindre profesjonshøyskoler. De større norske høyskolene kan på mange måter sammenlignes med de polytekniske høyskolene i Storbritannia før overgangen fra et binært til et enhetlig høyere utdanningssystem. De har samme stillingsstruktur som universitetene, de har etablert masterutdanninger og en eller flere doktorgradsprogrammer, og FoU-virksomheten har et visst omfang. Slik sett er de større norske høyskolene mer like de tidligere polytekniske høyskolene i Storbritannia enn de tilsvarende institusjonene i andre europeiske land. Med unntak av Sverige har ingen andre europeiske land felles stillingsstruktur på tvers av de to utdanningssektorene, og ingen andre land tillater etablering av doktorgradsutdanning i høyskolesektoren. Relativt sett har dessuten de norske høyskolene størst omfang på FoU-virksomheten (Kyvik & Lepori 2010).

I de fleste vesteuropeiske land har det på samme måte som i Norge (høyskolereformen i 1994) tidligere vært storstilte fusjoner i høyskolesektoren (Kyvik 2006, 2007, Kyvik & Lepori 2010). Spørsmålet er om det foregår nye sammenslåingsprosesser for ytterligere å redusere antallet høyskoler. Bortsett fra i Danmark, som i 2008 siden reduserte antallet høyskoler til 8, har det ikke vært noen tilsvarende reformer i høyskolesektoren i andre vesteuropeiske land etter årtusenskiftet. Det finnes selvsagt eksempler på at høyskoler har fusjonert også i andre land, men det er tvilsomt om dette kan tolkes som en fusjonsbølge innen høyskolesektoren internasjonalt. I enkelte land finnes det imidlertid planer eller ønsker om en ytterligere reduksjon i antallet høyskoler gjennom fusjoner. Eksempelvis

foreligger det planer i Finland om å redusere antallet høyskoler fra 28 (i 2008) til 18 i 2020 Vålmaa & Neuvonen-Rauhala (2010).

I denne sammenheng kan det imidlertid være vel så relevant å sammenligne størrelsen på HiO og HiAk med størrelsen på høyskoler i andre land. Dette varierer selvsagt mye, avhengig av lokalisering, men dersom vi tar hovedsteder og storbyer som det relevante sammenligningsgrunnlaget, kan vi nevne følgende eksempler:

- Finland / Helsingfors: Metropolia (13.000 studenter i 2008)
- Danmark / København: Professionshøjskolen UCC (12.000 studenter i 2009)
- Sverige / Stockholm: Södertörns högskola (12.000 studenter i 2009)
- Irland / Dublin: Dublin Institute of Technology (13.500 studenter i 2008)
- Sveits / Zürich: Zürcher Fachhochschule (12.000 studenter i 2009)
- Tyskland: I storbyene finnes en rekke høyskoler med 10.000-15.000 studenter
- Nederland: Av totalt 45 høyskoler hadde 15 mellom 12.000 og 35.000 studenter i 2008

Sammenlignet med disse institusjonene synes spesielt Høgskolen i Akershus å være svært liten til å ligge i en storbyregion. Dette kan indikere at man i andre land anser at høyskoler i størrelsesorden 12-15.000 studenter for å være hensiktsmessige for å kunne konkurrere effektivt om studenter og inneha nødvendig administrativ effektivitet og kompetanse. En felles høyskole for Oslo/Akershus regionen vil her få en størrelse omtrent på nivå med tilsvarende høyskoler i hovedsteder og storbyregioner i en rekke andre land det er naturlig å sammenligne med.

2.2 Utviklingen nasjonalt

I utredningsarbeidet refereres det til Stjernø-utvalgets analyse av høyere utdanning i Norge og behovet for større og mer robuste institusjoner. Det pekes også på at utvalgets forslag ser ut til å få konsekvenser for organiseringen av høyskoleutdanning i hele landet. I Rapporten *Én region – to høyskoler* (2008) gis en kortfattet, men grei oversikt over endringsprosesser i høyskolesektoren i andre regioner, og dette munner ut i følgende oppsummering (s. 32):

Det er i dette landskapet av institusjonelt samarbeid at samarbeids-/sammenslåingsprosessen mellom HiAk og HiO må sees. Det som nå skjer i sektoren er sannsynligvis en posisjonering i forhold til den framtidige institusjonsstruktur vi vil få inn UH-sektoren. Det er viktig for både HiAk og HiO å ta del i denne utviklingen.

Etter vår oppfatning gir rapporten en realistisk vurdering av disse endringsprosessene, ikke minst i forhold til den forventede studentveksten i de nærmeste årene (jfr også Styresak 26/2010, s. 8). Etter at denne rapporten ble skrevet er det tatt nye initiativ i andre regioner som støtter opp om denne vurderingen. Etter initiativ fra Nordland fylkeskommune opprettet Kunnskapsdepartementet et utvalg for å vurdere strukturen på høyere utdanning i Nordland. Utvalget tilrådet at de tre høyskolene burde slås sammen, og at høyskolene i Nesna og Narvik dermed burde inngå i et framtidig universitet i Nordland, basert på søknaden om universitetsakkreditering fra Høgskolen i Bodø (Nordlandsutvalget – Ta hele Nordland i bruk! 2010). Likeledes har Universitetet i Stavanger nylig tatt et initiativ overfor Høgskolen Stord/Haugesund om en mulig fusjon. Selv om det lokalt er til dels stor uenighet om hensiktsmessigheten av fusjoner mellom høyskoler, ønsker den politiske ledelsen i Kunnskapsdepartementet åpenbart en reorganisering av høyere utdanning på regionalt nivå i form av færre og større enheter i de enkelte regionene. Selv om vi vil være tilbakeholdne med å forskuttere en slik utvikling, er det mye som tyder på at denne prosessen nå har fått en egentyngde, hvor en vellykket fusjon eller universitetsetablering i enkelte regioner (Agder, Stavanger), fører til et press også i andre regioner om en tilsvarende utvikling.

3 Begrunnelsen for og konsekvensen av fusjoner

Det er utarbeidet en stor mengde bakgrunnsdokumenter i forbindelse med det samarbeidsinitiativ som er tatt mellom Høgskolen i Oslo og Høgskolen i Akershus. Disse dokumentene omtaler fusjonsambisjonene på noe ulik måte. Mens man i enkelte sammenhenger opererer med en tett kopling mellom behovet for fusjon og universitetsambisjonen – ikke minst illustrert gjennom slagordet ”Én høgskole på vei mot universitet”, indikeres det andre ganger at man her snakker om to ”uavhengige prosesser” (HiO 2009: 23). Ambivalensen kan forstås ut fra det forhold at selv om dette formelt uten tvil er to ulike prosesser, vil de uten tvil ha mange berøringspunkter. I denne utredningen vil imidlertid fusjonsproblematikk og universitetsproblematikk bli drøftet separat.

I rapporten *Én region – to høgskoler?* (2008) er det med utgangspunkt i tidligere NIFU STEP rapporter (spesielt utarbeidet i forbindelse med evalueringen av høgskolereformen) gitt en kortfattet oversikt over relevante funn i fusjonslitteraturen. Rapporten trekker bl.a. fram følgende funn:

- Fusjoner som er initiert av institusjonene selv har en større sannsynlighet for å bli vellykkede enn fusjoner som er påtvunget fra statlig hold.
- Fusjoner mellom likeverdige parter med hensyn til størrelse og ressurser har større muligheter for å lykkes enn fusjoner hvor det er store forskjeller i størrelse og ressurser. Er forskjellene store kan fusjonen lett få preg av overtakelse fra den største institusjonens side.
- Fusjon av komplementære institusjoner synes å ha større muligheter for å lykkes enn institusjoner som har likeartet virksomhet. Sammenslåing av likeartede utdanninger vil kunne føre til konkurranse og bruk av energi på å kjempe om samme faglige revir. Forskjeller i fagporteføljen er særlig fordelaktig dersom den fusjonerte enheten har to eller flere campus. Da gir ulikheten muligheter for faglig profilering av de enkelte campus.
- Et gjennomgående positivt trekk ved fusjoner er at den sammenslåtte institusjonen blir mer synlig og får økt konkurransekraft.
- Fusjoner er ofte forbundet med stress og frykt for fremtiden og skjer ofte på bekostning av individuelle behov.

- For at fusjonsprosessen skal bli vellykket er det viktig å ha en sterk og tydelig ledelse, ikke bare i startfasen, men også i den videre prosessen.
- Flercampusløsninger representerer utfordringer, men dette er ikke avgjørende i forhold til å oppnå vellykkede sammenslåinger.

Med utgangspunkt i denne oppsummeringen av relevante funn fra fusjonslitteraturen trekker rapporten følgende konklusjon (s. 150):

De forhold som gir et positivt grunnlag for eventuell fusjon er det faktum at de to høyskolene i hovedsak har komplementære utdanninger. Dernest har utdanningene en felles historie og er lokalisert geografisk (relativt) nært til hverandre. Den prosessen som er satt i gang er lokalt initiert, og dette gir et godt grunnlag for en eventuell videreføring av prosessen. De forhold som gir et mindre godt grunnlag for en vellykket fusjonsprosess er først og fremst forskjellen i størrelse mellom de to høyskolene. HiO er grovt sett fire ganger større enn HiAk målt i studenttall, budsjettstørrelse m.v. og en fusjonsprosess kan få preg av "overtakelse". Tilsatte i en liten organisasjon vil lett gi uttrykk for en slik oppfatning. Motsatt vil de tilsatte i den store organisasjonen stille spørsmålet om det overhodet er positive gevinster å hente gjennom en fusjon.

Etter vår oppfatning gir rapporten i store trekk en grei oversikt over generelle problemer og utfordringer ved fusjoner, og den gir samtidig en relevant og realistisk vurdering av de problemer og utfordringer som HiO og HiAk står overfor i en fusjonsprosess. Denne sammenfatningen synes da også i liten grad å ha blitt problematisert av høyskolene selv og personalet. Vi vil imidlertid påpeke at en slik oppsummering av funn fra fusjonslitteraturen bare gir uttrykk for generelle tendenser, og at hver enkelt fusjon mellom utdanningsinstitusjoner har sine spesielle særtrekk og utfordringer. Et særlig problem vil være knyttet til fortolkningen av hva som kjennetegner en vellykket fusjon. Etter hvilke kriterier skal dette vurderes? Økonomiske kriterier, faglige kriterier, personalets tilfredshet, studentenes behov, eller regionens behov? Det er ikke gitt at en fusjon kan anses vellykket etter samtlige kriterier. Dette poenget kan illustreres ved å knytte noen betraktninger til omtalen av fusjoner mellom store og små institusjoner. I rapporten *Én region – to høyskoler?* (2008) heter det at fusjoner mellom likeverdige parter med hensyn til størrelse har større muligheter for å lykkes enn fusjoner hvor det er store forskjeller i størrelse. Er

forskjellene store kan fusjonen lett få preg av overtakelse fra den største institusjonens side. I en oppsummering av fusjonslitteraturen heter det derimot at “takeovers tend to be far simpler, with smaller institutions often being absorbed as departments or faculties of larger institutions” (Harman & Harman 2003). Gitt forskjellene i størrelse mellom de to høyskolene vil det i enkelte sammenhenger nok være sannsynlig at ”overtakelse” heller enn ”fusjon” vil være realiteten.

Selv om fusjonslitteraturen gir nyttig og god innsikt i generelle problemer knyttet til sammenslåingsprosesser, bør det likevel understrekes at fusjonen mellom HiO og HiAk vil være en særegen prosess med sine spesielle utfordringer og gevinster, og hvor erfaringer fra tidligere fusjonsprosesser kan ha begrenset verdi. Vi vil følgelig ikke tilrå at generelle funn i fusjonslitteraturen får en for dominerende plass i den videre diskusjonen ved de to høyskolene (Fusjonslitteraturen har forøvrig økt i omfang det siste tiåret, og vi gir i denne rapporten en kort oversikt over relevante studier).

Derimot er det andre sider ved fusjonsproblematikken som har blitt diskutert, og hvor det er uenighet blant personalet om de begrunnelser som er gitt fra ledelsen ved de to høyskolene. I det følgende skal vi gå nærmere inn på disse problemene.

3.1 Høyskolenes begrunnelser og ambisjoner

I det saksfremlegg som ble lagt frem overfor Styret ved HiO i oktober 2009 er argumenter for og mot fusjon oppsummert. I dette dokumentet er noen av mer spesifikk karakter knyttet til mulige utviklingstrekk i Oslo-regionen, mens andre er av mer generell karakter. Etter en gjennomgang av dokumentet synes følgende argumenter å være de mest sentrale for fusjon:

- Konkurransesituasjonen tilsier sammenslåing, der kvalitet og robusthet i utdanning og i forskning lettere vil kunne oppnås gjennom økt størrelse
- Sammenslåingen er naturlig sett ut fra kjennetegn ved regionen, og i tråd med myndighetenes politikk for høyere utdanning
- Sammenslåingen vil styrke den profesjonsrettede profilen til den nye institusjonen

Samtidig er det i ulike høringsuttalelser også argumentert for at:

- Fusjonen vil medføre for store omkostninger, både økonomisk, faglig og i forhold til personalets arbeidssituasjon
- Fusjonsprosessen tar tid og krefter bort fra universitetsprosessen
- Det er ikke tilstrekkelige samarbeidsflater mellom HiO og HiAk til å rettferdiggjøre en fusjon ut fra faglige utviklingsmuligheter

3.2 Relevante argumenter?

I litteraturen er det ikke flust av tidligere studier som ”passer” godt til den situasjon som HiO og HiAk befinner seg i. Det finnes en del litteratur om sammenslåinger, og også en del litteratur om betydningen av organisasjonsstørrelse i forhold til effektivitet og produktivitet, men disse problemstillingene er sjelden sett i sammenheng. Ikke minst er det vansker forbundet med å påvise effekter av sammenslåinger og organisasjonsstørrelse på kvalitet i utdanning og forskning. Innen økonomifeltet finnes det en del studier av ”economies of scale and scope in higher education”, der man ikke bare fokuserer på organisasjonsstørrelse, men også betydningen av faglige bredde for organisatorisk effektivitet. En del av denne litteraturen kan ha betydning for HiO og HiAk, og vil refereres under.

3.2.1 Sammenslåinger og økonomisk/organisatorisk effektivitet

Generelt sett har fusjoner ofte blitt begrunnet med at de samlede driftskostnadene vil bli lavere i den sammenslåtte institusjonen på grunn av stordriftsfordeler knyttet til undervisning og administrasjon.

Det er en vanlig antakelse at enhetskostnadene knyttet til undervisningen vil være lavere i store institusjoner enn i små (Kyvik 1999). Dette skyldes både større muligheter for mer rasjonell bruk av undervisningslokaler, laboratorieplasser, bibliotek- og IKT-tjenester, velferdstilbud, administrativt støtteapparat, og dessuten muligheten for å undervise studenter i større grupper. Tidligere studier på feltet har imidlertid ikke kunnet dokumentere at enhetskostnadene til undervisningsformål er lavere ved store institusjoner enn ved mellomstore.

I tillegg til at lokaler og maskinpark kan utnyttes mer effektivt, er det særlig muligheten for å redusere de administrative kostnadene som er blitt framhevet. Dette skyldes at det administrative personalet kan uthyttes mer effektivt på to måter. For det første kan man

utnytte prinsippene om arbeidsdeling og spesialisering gjennom reduksjon av antallet ulike arbeidsoppgaver den enkelte administrator skal utføre. For det andre kan man lettere tilpasse antallet administrativt ansatte til oppgavestruktur og saksmengde. Særlig store er mulighetene blitt ved innføring av IKT-systemer, hvor et relativt lite antall spesialister kan behandle store datamengder. Eksempler er lønns- og regnskapsfunksjonene.

På den annen side har det vært framhevet at store organisasjoner er mer komplekse enn små og oversiktlige institusjoner, og at relativt mer tid vil gå med til koordinering, kontroll og informasjonsutveksling. Fra et teoretisk ståsted kan størrelse dermed ha to motsatte effekter på den administrative komponenten relative omfang. Stordriftsfordeler tenderer til å redusere den, mens økt kompleksitet tenderer til å øke den på grunn av større krav til samordning av virksomheten (jf Kyvik 2003). Disse to motstridende prosessene ledet Blau (1973) til å utforme en hypotese om at administrative stordriftsfordeler vil minke med økende institusjonsstørrelse. Økende kompleksitet vil på et gitt punkt føre til at rasjonaliseringsgevinsten ved stordrift gradvis reduseres og til slutt forsvinner.

Fusjoner vil dessuten ha en kostnadsside knyttet til det faglige personalet. Selve fusjonsprosessen vil ta tid bort fra faglig arbeid, og i etterkant av fusjonen kan den nye institusjonen føre til merarbeid knyttet til større organisatorisk kompleksitet, særlig dersom det faglige arbeidet forutsetter pendling mellom to eller flere campuser. På den annen side kan det også tenkes at en større utdanningsinstitusjon kan medføre stordriftsfordeler ved at flere faglige tilsatte kan dele på faglige og administrative verv (jf Kyvik 2003). Sett i forhold til at en sammenslått institusjon også vil være en flercampus institusjon har en norsk studie indikert at geografisk avstand ikke trenger å ha stor betydning for administrasjonens størrelse (og kostnadsnivå) (Skodvin 1999). Derimot synes geografisk avstand å ha betydning for administrasjonens oppbygning. Atskilte campus betyr ofte en liten sentraladministrasjon og større administrasjon på avdelingsnivå.

I det følgende vil vi oppsummere en del relevante studier som kan belyse om fusjoner og økt institusjonsstørrelse fører til økt kostnadseffektivitet.

Lloyd et al. (1993) gjorde en studie av hvorvidt sammenslåingene i australsk høyere utdanning på 1980-tallet medførte kostnadsbesparelser og økt organisatorisk effektivitet. Denne studien forsøkte også å ta høyde for at sammenslåingene hadde ulike utgangspunkt og at de ulike institusjonene endte opp med noe ulike kjennetegn og faglige profiler. Selv

om forfatterne fant små besparelser knyttet til fusjoner generelt, fant man likevel besparelser innen alle typer av læresteder. De største besparelsene ble gjort der små institusjoner ble sammenslått med store institusjoner.

Abbott (1996) fokuserte også på sammenslåingene i Australia, men hadde et noe annerledes design enn forannevnte studie ved at man sammenlignet institusjoner som ble slått sammen med institusjoner som ikke gjennomgikk fusjoner. Også i denne studien fant man at det var små besparelser knyttet til fusjoner, og at disse i tillegg først fremkom lang tid etter selve fusjonen. I konklusjonen argumenterte Abbott (1996) for at sammenslåingene synes å ha skapt institusjoner som i større grad enn før kan overføre ressurser og som følge av dette har fått større strategisk handlingsrom.

Også i England var man på 1980- og tidlig på 1990-tallet gjennom en periode med fusjoner. Fielden (1991) har sett nærmere på kostnadsstrukturen i forbindelse med disse prosessene. Generelt fant han at økte kostnader oppsto på personellfeltet (omplussing, behov for kompetanseøkning, oppsigelser, etc), og transport/infrastruktur knyttet til fler-campusløsninger, og at de største besparelsene var knyttet til bedre arealutnyttelse, biblioteks- og informasjonstjenester, og en mer effektiv administrasjon. Samtidig påpekte Fielden (1991) at mange av kostnadene ved fusjon var ”engangsutgifter”, mens mange av gevinstene var langsiktige og løpende.

I en oppsummering av nærmere 60 års forskning på dette feltet konkluderte Brinkman & Leslie (1986) at man finner store variasjoner mellom ulike studier og mellom ulike typer av institusjoner. I USA der empirien til nevnte studie stort sett er hentet fra, synes eksempelvis høyskoler med stor bredde i fagporteføljen og med hovedvekt av studiene på lavere grad å ha en optimal størrelse på mellom 3-4.000 fulltidsstudenter. Samtidig viste andre studier at undervisningskostnadene til private universiteter i USA i størrelsesorden 7-10.000 fulltidsstudenter var 25 prosent lavere enn for tilsvarende universiteter i størrelsesorden 3-5.000 studenter (Brinkman & Leslie 1986: 18). Andre studier viste ytterligere variasjoner i forhold til dette spørsmålet. I en diskusjon rundt implikasjonene av deres egen metastudie, hevdet forfatterne likevel at man generelt synes å oppnå kostnadsbesparelser ved øke størrelsen på de mindre institusjonene, men at det er uklart om de aller største institusjonene faktisk er mer kostnadseffektive enn de mellomstore.

Innen økonomifeltet er det ved siden av Brinkman & Leslie studie foretatt en rekke tilsvarende analyser av sammenhengen mellom institusjonsstørrelse og effektivitet. Patterson (2000: 261) har vist at man i Australia synes å senke kostnadene mest ved å øke størrelsen på institusjonene til rundt 10.000 fulltidsstudenter. Throsby (1986) fant tilsvarende sammenhenger målt i forhold til kostnader per student, og konkluderte med at de mest kostnadseffektive institusjonene hadde rundt 13.000 fulltidsstudenter, og at kostnadene øker over denne størrelsen (Jf hypotesen til Blau). Ti år senere synes en annen studie å bekrefte denne konklusjonen, der Heaton & Throsby (1997) argumenterte med at en institusjonsstørrelse på omtrent 11.500 fulltidsstudenter synes å være mest kostnadseffektiv, men at større institusjoner kan oppleve stordriftsulemper.

En nylig publisert studie av Worthington & Higgs (2010) – også fra Australia – fant igjen det samme mønsteret. Det interessante med denne studien var imidlertid at man også identifiserte innenfor hvilke områder man har mest å hente på økt institusjonsstørrelse. Konklusjonen var her at lavere gradsutdanning i særklasse er det område hvor man har mest å hente på å øke institusjonsstørrelsen (jfr også Koshal & Koshal 1999: 276), men at økt institusjonsstørrelse kan være mer negativt i forhold til høyere gradsstudier og forskningsproduksjon. Johnes (1990), i en studie av engelske institusjoner, fant imidlertid ingen sammenheng mellom institusjonsstørrelse og kostnadseffektivitet – her var det i hovedsak den faglige profilen som var avgjørende for kostnadseffektiviteten.

I en oppsummering av en del forskning på feltet hevdet Patterson (2000: 267-268) at tilhengere av fusjoner tenderer til å overestimere potensialet ved sammenslåing, mens man undervurderer kostnadene. Basert på situasjonen i England påpekte da også Fielden (1991) at målsettingene ved en fusjon helst ikke bør være av økonomisk art, men mer knyttet til akademiske og strategiske ambisjoner (se også Mackay et al 1995; Martin et al. 1994).

Hvordan har så disse problemstillingene vært behandlet i de dokumenter som er utarbeidet på høyskolene? Vi skal her ta utgangspunkt i Vedlegg til styresak 26/2010 HiO:

Universitetssatsing og fusjon – økonomiske vurderinger for årene framover. Etter vår oppfatning gir dokumentet en nøktern vurdering av de økonomiske realitetene. Det pekes på at det er mange erfaringer med fusjoner av høyere utdanningsinstitusjoner i Norge og andre land de siste 20-25 årene, og at erfaringsmessig vil stordriftsfordeler vise seg ved større bredde og kvalitet på den administrative virksomheten. Videre pekes det på at økt størrelse vil føre til økte kostnader til koordinering, og at det totalt sett kan bli vanskelig å

20

oppnå noen økonomisk besparelse. Denne konklusjonen er etter vår oppfatning godt forankret i de erfaringer man har fra tidligere fusjoner.

Dokumentet gir dessuten et anslag for prosjektutgiftene for sammenslåingen og universitetssatsingen og budsjettall for disse utgiftene ved HiO. Vi har imidlertid ikke mulighet til å vurdere realismen i disse anslagene. Dokumentet peker dessuten på at i tillegg til de kostnader som påløper i utredningsarbeidet, deltar mange av personalet i utredningsgrupper, arbeidsgrupper og sekretærarbeid som del av sitt arbeid. Videre heter det at dette er tidsbruk som stort sett ikke blir ført som utgift i prosjektrengskapet, men at det føres en oversikt over medgått tid til dette.

Ut fra de diskusjoner som hittil er ført ved høyskolene, synes det å være ønskelig å gjøre en mer detaljert gjennomgang av de totale økonomiske kostnadene ved fusjonen/universitetssatsingen. Det er selvsagt viktig å utføre slike beregninger, men etter vår oppfatning er det fire problemer knyttet til å la et slikt tallgrunnlag få en dominerende plass i diskusjonen om den videre utviklingen av høyskolene: For det første vil beregningene av disse kostnadene være svært usikre og vil i beste fall resultere i ulike former for anslag – noe som ikke minst illustreres i de dokumenter som så langt er utformet med tanke på å kalkulere fusjonskostnadene mer presist (Jf Vedlegg til styresak 26/2010: Universitetssatsing og fusjon – økonomiske vurderinger for årene framover og Rapport fra økonomigruppen i Forskerforbundet: Hva koster en fusjon?). For det andre er det problemer knyttet til referansegrunnlaget for disse kostnadene. Selv om det kan være fristende å vurdere ulike ”merkostnader” i forhold til dagens ”normaldrift”, er ikke dette nødvendigvis det beste referansepunktet. Med den oppmerksomhet og de forventninger som stilles til høyere utdanning vil endringer snarere enn stabilitet høyst sannsynlig være kjennetegnet ved denne sektoren i årene som kommer (Amaral et al. 2009; Kehm et al. 2009; Kehm & Stensaker 2009). Disse endringene vil også innebære ulike former for kostnader, og slik sett vil utfordringen være hvorvidt man skal ta disse kostnadene nå eller en eller annen gang i fremtiden. For det tredje kan en sterk fokusering på kostnadene ved en fusjon og universitetsetablering føre til at diskusjonen om framtidig faglig strategi og institusjonens rolle i det nasjonale og regionale utdannings- og forskningsbildet kommer i skyggen. For det fjerde har disse endringene ikke bare en utgiftsside, men også en mulig inntektsside – både sett i et institusjons- og samfunnsøkonomisk perspektiv. Dersom det lykkes å profilere en felles høyskole på en god måte kan det tenkes at både antallet studenter og omfanget av den eksternt finansierte FoU-virksomheten vil øke, ikke minst

fordi en fusjon kan ses på som et virkemiddel for å redusere konkurransen om studentene. Det vil imidlertid også være ren spekulasjon å forsøke å tallfeste en slik inntektsside. Etter vår oppfatning vil det derfor være lite fruktbart å legge ned mye arbeid i å forsøke å tallfeste de totale økonomiske kostnadene eller inntektene knyttet til disse endringene.

Samtidig er kostnadsproblematikken viktig fordi høyere utdanning generelt er presset ressursmessig, ikke minst for å opprettholde de ambisjoner som mange læresteder utviklet i forbindelse med Kvalitetsreformen. Det kan her argumenteres for at en fusjon kan være minst like viktig for å kunne rasjonalisere og effektivisere studieporteføljen – og dermed bedre økonomien – som å styrke sitt markedspotensial. Etter vår oppfatning er det i en slik kontekst spørsmålet om økonomiske kostnader bør vurderes.

Når det er sagt vil en fusjon uansett medføre ekstrautgifter – spesielt i selve fusjonsfasen. Kritikerne av fusjonen mellom HiO og HiAk synes derfor å ha et poeng knyttet til kostnadene ved denne prosessen, og som ikke synes å være tilstrekkelig drøftet i de underlagsdokumenter vi har hatt tilgang til. Høyskolene har imidlertid igangsatt et arbeid for å bedre faktagrunnlaget på dette feltet (Jf. Styresak 26/2010, s. 9). Samtidig må det understrekes at man ved høyskolene ikke har hatt økonomi som et sentralt argument for sammenslåing, der det nettopp er de strategiske og akademiske ambisjonene som er understreket. En interessant observasjon som Rowley (1997: 10) gjorde i en evaluering av 30 sammenslåingsprosesser i høyere utdanning i England var nettopp at institusjonene selv vurderte disse som ”vellykkede” i 90 prosent av tilfellene. Dette er et tall som er langt høyere enn tilsvarende tall fra næringslivet (rundt 50 prosent ”vellykkede” fusjoner). Erfaringene fra den norske høyskolereformen i 1994 er tilsvarende gode. Sett i tilbakeblikk synes det å være allmenn enighet om at reformen var vellykket, og at sammenslåingen av mange små institusjoner til et mindre antall større høyskoler har gitt større kraft til de tradisjonelle høyskoleutdanningene og ført til større synlighet av de enkelte institusjonene både regionalt, nasjonalt og internasjonalt. Dette var den konklusjonen som ble trukket i evalueringen av reformen (Kyvik 1999), og denne vurderingen er blitt styrket i ettertid. Ikke minst kan høyskolereformen sies å ha banet vei for en faglig utviklingsprosess ved høyskolene som nettopp resulterte i universitetsetableringene i Agder og Stavanger.

3.2.2 Hva er sammenhengen mellom størrelse og kvalitet?

Et viktig argument for sammenslåingen er at dette vil gi økt kvalitet i utdanning og forskning ved den nye institusjonen. I en gjennomgang av noen case-studier knyttet til effektene av sammenslåinger i en del anglo-amerikanske land påpekte Prøitz (2005: 87) at endel kvalitetsmessige gevinster av økt størrelse kunne identifiseres:

- Gjennomgående (...) vises det til kvalitetsmessige forbedringer, både på utdanningssiden og forskningssiden, spesielt hos den minste fusjonerte enheten som en konsekvens av sammenslåing.
- I samtlige eksempler vises det til at studentene oppnår et bredere studietilbud, oppgradering av studiestedene og generelt bedres studenttjenestene.
- I alle eksemplene vises det til at sammenslåingen har utvidet den akademiske porteføljen, både på studietilbudssiden men også på forskningssiden. Det vises til uventede synergier gjennom tverrfaglig virksomhet.

Dette er alle funn som kan ses på som en støtte for at en fusjon er hensiktsmessig ut fra regionale og nasjonale hensyn, ikke minst sett i lys av de politiske mål om å stimulere til mer samarbeid, arbeidsdeling og konsentrasjon i sektoren for høyere utdanning (SAK).

Samtidig må det understrekes at de studier som ble analysert i hovedsak var kvalitative undersøkelser som i liten grad var understøttet av kvantitative data. Et problem i denne sammenheng er selvfølgelig hva slags data slike kvalitetsvurderinger bør bygge på. En del studier har sett nærmere på sammenhengen mellom størrelse og forskningspublisering (som kan brukes som en mulig indikator på kvalitet i forskningen). Kyvik (1998) har påpekt at man teoretisk kan tenke seg flere argumenter for en positiv sammenheng mellom størrelse og forskningsproduktivitet: større forskningsenheter kan gi bedre grunnlag for mer samarbeid som igjen stimulerer produktivitet, større forskningsenheter kan lettere tiltrekke seg kvalitativt bedre forskere, samt at større forskningsenheter lettere kan omdele ressurser og skape større frihetsgrader i bruken av disse, noe som igjen er positivt for produktiviteten. Samtidig har mange av de empiriske studiene rundt dette forholdet ikke klart å entydig bekrefte disse antakelsene. Kyvik (2003) fant selv ingen signifikante sammenhenger mellom størrelse og forskningsproduktivitet basert på data fra de daværende norske universitetene. Heller ikke Martin & Skea (1992) fant en sammenheng mellom disse variablene i en omfattende studie fra England. Samtidig fant Jordan et al. (1989) en sammenheng i en amerikansk studie, men der betydningen av størrelse også avtok ved et gitt punkt.

Det må understrekes at nevnte studier tok utgangspunkt i størrelsen på den forskningsutførende enheten. Det er ikke gitt at sammenslåtte institusjoner nødvendigvis også vil gi større forskningsutførende enheter. I et forsøk på å analysere betydningen av institusjonskjennetegn i forhold til forskningsproduktiviteten påpekte Dundar & Lewis (1998: 614) at det er flere studier som indikerer at forskningsproduktiviteten øker når:

- antallet høyere gradsstudenter øker
- når antallet bøker/tidsskrifter i biblioteket øker, og
- jo flere ressurser en institusjon disponerer.

I sin egen empiriske analyse basert på data fra amerikanske forskningsuniversiteter fant Dundar & Lewis (1998: 622) at instituttstørrelse og størrelsen på studieprogrammene er positivt korrelert med forskningspublisering. Nevnte studier viser imidlertid også at instituttstørrelse/størrelse på den forskningsutførende enheten/klassestørrelse er viktigere enn størrelsen på institusjonen som sådan (jfr Koshal & Koshal 1999: 276). Generelt gjelder at jo større ”klasse/gruppe” jo større effektivitet (Nelson & Hevert 1992).

Samtidig kan det argumenteres for at størrelse generelt er en viktig betingelse for kvalitet ut fra at ressurser som innhentes gjennom effektiviseringstiltak kan frigjøres til forskning og utdanningsvirksomhet. Geuna (1998) har eksempelvis funnet at størrelsen på en utdanningsinstitusjon er positivt korrelert med deltakelsen i EUs rammeprogrammer.

3.2.3 Noen andre forhold som kan påvirke effektivitet og kvalitet

Sammenhengen mellom størrelse og suksessraten i EUs forskningsprogrammer kan også forklares som en følge av sammenhengen mellom størrelse og kvaliteten på de administrative tjenestene til en utdanningsinstitusjon (jfr Fielden 1991). Økt størrelse skaper ofte større profesjonalitet i saksbehandling, og større muligheter for spesialisering (eksempelvis innen forskningssøknader til EUs rammeprogrammer). En større organisasjon vil også ha potensial for å utvikle nye tjenester og kompetanse som de to høyskolene hver for seg ikke har kapasitet til å løfte. Ikke minst burde man kunne høste gevinster når det gjelder drift og utvikling innen IKT-støttefunksjoner.

Av mer faglige argumenter, er en studie av Worthington og Higgs (2010) interessant fordi den også finner ”economy of scope” i sine analyser. I korthet betyr dette at det er

kostnadseffektivt for en institusjon hvis man har en bredde på sine aktiviteter som kan kombineres på ulike måter. Dette er et poeng som også ofte er brukt på systemnivå, og da til støtte for ”økt mangfold” i høyere utdanning (van Vught 2008). Mangfold kan imidlertid også sies å være et viktig kjennetegn ved en utdanningsinstitusjon, selv om begrepet kan forstås på to ulike måter: enten ved at man har stor faglig bredde, eller at man kombinerer utdanning, forskning og innovasjon i samme organisatoriske overbygning. Sistnevnte forståelse har mest relevans for universitetsdiskusjonene, og vil bli behandlet under kap. 4. I forhold til å skape mer kvalitet gjennom større faglig bredde synes dette å være noe stemoderlig behandlet i litteraturen. Sav (2004: 614) utførte en kvantitativ analyse av over 2000 amerikanske universiteter og høyskoler, og fant at de mest kostnadseffektive institusjonene var nettopp de som hadde stor faglig bredde (medisin unntatt), og spesielt de som i hovedsak tilbød lavere gradsutdanning. Lloyd et al. (1993: 1087) gjorde en studie i Australia som understøttet kostnadseffektiviteten ved å ha stor og bred aktivitet på lavere gradsnivå. Forfatterne hevdet videre at bedre effektivitet gjennom større faglig bredde skapes optimalt hvis en liten institusjon slås sammen med en mye større institusjon, og når to ulike institusjoner ble slått sammen (eksempelvis en lærerutdanningsinstitusjon og en ingeniørutdanningsinstitusjon). Denne gevinsten er likevel svært liten. Det finnes flere indikasjoner på at sammenslåinger mellom ”ulike barn” kan skape mer positive synergier som nettopp bidrar til økt faglig kvalitet (jfr Prøitz 2005). At det i dag er forholdsvis lite samarbeid mellom HiO og HiAk, bl.a. grunnet faglige ulike ståsted, trenger altså ikke ha negativ betydning i forhold til en eventuell fusjon.

En fusjon kan imidlertid være svært hensiktsmessig ut fra et argument om å sikre en større markedsandel av potensielle studenter i årene som kommer. Sett fra et studentsynspunkt synes det i liten grad å eksistere noen sterke formeninger om systematiske kvalitetsforskjeller mellom universitet og høyskoler i Norge (Wiers-Jenssen et al 2002), og faktorer som størrelse og mangfold på studietilbud, fleksibilitet og tilgjengelighet kan derfor tenkes å spille en relativt stor rolle ved studentenes valg av studium og lærested (Berglund 2004). At man gjennom en fusjon får en størrelse som skaper mulighet for å kombinere ulike studietilbud under ”ett tak” kan derfor ha stor betydning. Ikke minst kan det ha stor betydning at man i Akershus regionen får et fullverdig tilbud som kan ”konkurrere” med andre store utdanningsinstitusjoner i regionen. For HiAk kan derfor en fusjon være viktig for å stoppe ”lekkasje” av studenter til andre læresteder.

En potensiell kostnadsdrivende faktor ved å skape stor ”fleksibilitet” i studietilbudet er at dette kan øke andelen deltidsstudenter. Det sistnevnte er et kjennetegn som tenderer til å øke kostnadene, ut fra et argument om at det som driver kostnadene til en utdanningsinstitusjon nettopp er det totale antallet studenter, og ikke om man studerer heltid eller deltid (Patterson 2000: 264).

Ut fra at det har vært diskusjoner ved høyskolene om selve fusjonsprosessen kan trekke i langdrag, og i seg selv medføre unødige kostnader, kan det være interessant å notere at man også i forbindelse med fusjonene i England på 1980- og 1990-tallet så på selve fusjonstempoet, og blant de 30 fusjonene som Rowley (1997) analyserte synes det normale å ha vært en fusjonsperiode på mellom 1-2 år. Også data fra høyskolereformen i Norge i 1994 indikerer at selve fusjonsprosessen var tilsvarende formelt avgrenset i tid – selv om man ut fra et kulturelt og faglig perspektiv kan hevde at selve fusjonsprosessen ofte tar lengre tid (Kyvik 1999, Skodvin 1999). Selv om dagens tidsplan for fusjonen må karakteriseres som stram kan dette forsvares ut fra at et argument om forutsigbarhet for de involverte. Fusjonsprosesser der tidsrammene og usikkerheten er unødig stor synes ikke å skape de beste rammebetingelsene (Enehaug og Thune 2007).

3.3 Oppsummering

Å oppsummere forskningen som det er referert til over er vanskelig både ut fra at helt entydige funn ikke lar seg identifisere, samt at mye av forskningen har sett på utdanningssystemer med noe forskjellige kjennetegn fra det som karakteriserer det norske systemet for høyere utdanning. Noen mer generelle tendenser synes likevel å kunne identifiseres i materialet. For det første synes det som mellomstore institusjoner er mer effektive enn mindre og veldig store institusjoner. Den størrelse som et sammenslått HiO og HiAk vil ha synes i så måte å være innenfor rammene av det som her er betegnet som mellomstore institusjoner. Samtidig betyr ikke dette at en fusjon i seg selv vil føre til lavere enhetskostnader eller at kvaliteten på undervisningen og forskningen vil heves som følge av økt institusjonsstørrelse. Dette avhenger av en rekke forhold; bl.a. i hvilken grad ledelsen makter å realisere mulige stordriftsfordeler gjennom organisatoriske og personellmessige tiltak, for eksempel ved å nyttiggjøre seg de ressurser som en mer effektiv administrasjon og studenttjenester vil frigi, og i hvilken grad man klarer å etablere fagmiljøer som kompletterer hverandre (jfr. economy of scope).

HiO og HiAk har noen kjennetegn som synes å utgjøre et positivt utgangspunkt for en fusjon: At begge høgskolene har samme formål; i hovedsak å utdanne ungdom i regionen til et regionalt arbeidsmarked innen de tradisjonelle profesjonsutdanningene; at man i liten grad har direkte overlappende, men komplementære fagfelt, at det i liten grad er konkurranse mellom de to campusene om studenter og forskningsmidler, samt at også den nye institusjonen vil ha en tung portefølje av studenter på lavere grad, er faktorer som er viktige premisser for en vellykket sammenslåing. Samlet sett er dette forhold som kan sies å innebære en støtte til argumentet om at en fusjon vil styrke den profesjonsrettede profilen til et sammenslått HiO og HiAk. At man i dag ikke samarbeider mye er etter vår oppfatning ikke et godt argument for at sammenslåingen vil bli lite vellykket. Dersom vi tar HiO som eksempel, synes ikke faglig samarbeid på tvers av lærerutdanningene, ingeniørutdanningene og sykepleierutdanningene akkurat å ha vært et veldig sentralt kjennetegn ved høyskolen siden etableringen i 1994. Etter vår oppfatning synes derfor mulighetene for samarbeid mellom utdanningsmiljøene ved HiO og HiAk å være minst like store som utsiktene for fremtidig faglig samarbeid internt ved HiO.

Mange av studiene som det er referert til over har den svakhet at de i liten grad har tatt hensyn til de sosiale og kulturelle aspektene ved fusjoner. Selv om mange studier viser en positiv effekt av å være (mellom-)stor, vil det på kort sikt utvilsomt være større kostnader enn inntekter knyttet til en fusjon. At en fusjon vil innebære merarbeid i forhold til universitetsambisjonene er også åpenbart – ikke minst administrativt og for å etablere en ny studie- og forskningsmessig infrastruktur. På den andre siden kan man også hevde at de som argumenterer for kostnadseffektiviteten til og kvaliteten ved ”små” læresteder også bør understøtte dette med empirisk forskning, og at slike studier i liten grad er gjort (Blaug 1983). De fleste av studiene som har analysert betydningen av størrelse viser betydningen av ”kritisk masse” – selv om det er usikkerhet knyttet til hvordan dette skal defineres mer presist.

Samtidig vil en eventuell fusjonsprosess også medføre en del arbeid som man i en fremtidig universitetsetablering også kan dra nytte av. Ikke minst vil studieporteføljen måtte gjennomgås i forhold til å etablere et universitet. Årsakene til dette er at man må effektivisere grunnutdanningene, etablere sterkere forbindelseslinjer til høyere gradsstudier, samt at forskningsinnsatsen må konsentreres i færre og tyngre satsinger. Dette tilsier at dagens organisering av utdannings- og forskningsvirksomheten likevel må endres der en potensiell fusjon i prinsippet kan gi større rom for nytenkning.

Det forhold at man ved HiAk har fått godkjent sin søknad om et nytt PhD-program må også sies å være et argument til støtte for at en fusjon også kan ha positiv betydning for fremtidig universitetsstatus. Det er en forholdsvis tung og tidskrevende prosess å utvikle et nytt PhD program, og det er også forbundet med usikkerhet knyttet til hvorvidt en slik søknad godkjennes av NOKUT. I forhold til dette vil en fusjon være gunstig i forhold til at man dermed allerede har to av fire nødvendige PhD-program på plass.

4 Begrunnelsen for og konsekvenser av universitetsambisjonene

I etterkant av Kvalitetsreformen har Norge fått tre nye universiteter, og flere institusjoner planlegger å endre institusjonsstatus – enten alene eller som en følge av sammenslåinger med andre institusjoner. Høgskolen i Oslo har vært gjennom en prosess – som startet før diskusjonen om sammenslåing med HiAk – som endte opp med at man også ved denne institusjonen ønsker å utvikle seg til å bli et universitet. Denne ambisjonen er ikke forlatt selv om man samtidig ønsker å slå seg sammen med HiAk. Det er likevel et spørsmål om de begrunnelser som eksisterer for denne ambisjonen er i overensstemmelse med eksisterende kunnskap på feltet. I dette kapitlet drøftes dette nærmere.

4.1 Høgskolenes ambisjoner og argumenter for universitetsstatus

I det saksfremlegg som Styret ved HiO behandlet i 2009 ble det fremmet ulike typer argumenter for en universitetssatsing – selv om noen av disse også kan sies å overlape med argumentene for fusjon (større, mer robuste miljøer, etc). Disse spørsmålene er behandlet i kapitlet foran, og her vil argumenter mer spesifikt knyttet til selve universitetsambisjonene bli adressert. Følgende argumenter synes å være de mest sentrale for en universitetssatsing:

- Økt internasjonalt samarbeid om utdanning og forskning, herunder den pågående Bologna-prosessen, tilsier en etablering av et universitet
- Status som universitet vil gi økt handlingsrom – faglig og strategisk
- Status som universitet vil gi en bedre kopling mellom praksis/profesjonsfeltet og relevante anvendelsesområder og forskningsområder, og styrke FoU-aktivitetene

Samtidig er det i ulike høringsuttalelser og i andre sammenhenger reist følgende innvendinger mot ambisjonene om å etablere et universitet:

- Et nytt universitet i Oslo skaper unødig konkurranse for eksisterende institusjoner, og bidrar til utarming av universitetene
- Universitetssatsingen kan gå ut over praksisorientering og lavere gradsstudier

4.2 Relevante argumenter?

Sett i forhold til diskusjonen om fusjon eller ikke, er argumentene knyttet til universitetssatsingen mer av ”norsk” karakter. Dette skyldes at høyere utdanning i hovedsak er nasjonalt regulert og organisert, der eventuelle fordeler og ulemper knyttet til denne statusen i stor grad kun har gyldighet innen en nasjonal kontekst. Vi viser for øvrig til kapittel 2 hvor vi har diskutert underlagsdokumentenes kobling til internasjonale og nasjonale trender.

4.2.1 Internasjonalisering og universitetsstatus

Internasjonalisering er ikke noe nytt i høyere utdanning, men har i de seneste tiårene blitt stadig viktigere, ikke minst som en følge av at studentene i større grad enn før reiser over landegrensene for å studere, og som en følge av ulike politisk initierte prosesser der Bologna-prosessen uten tvil er den viktigste i europeisk sammenheng (Kehm et al 2009). I argumentasjonen for å etablere et nytt universitet er det antydning at Bologna-prosessen og internasjonaliseringstendensene i sektoren i seg selv tilsier etablering av et universitet. Dette er imidlertid en argumentasjon som bør modifiseres. Ikke minst bør det understrekes at det i selve Bologna-prosessen ikke er noen føringer knyttet til at høyskoler bør tilstrebe universitetsstatus (se også Amaral et al. 2009). Det sentrale i Bologna-prosessen har vært mobilitet av studenter og lærere, harmonisering av gradsstruktur, studiepoengsberegninger og kvalitetssikring, samt kvalifikasjonsrammeverk. Her har institusjonell status ingen betydning, og det er ingen formelle hindre knyttet til norske høyskolars deltakelse i de aktiviteter som dekkes av Bologna-prosessen. Mer uformelt synes imidlertid betegnelsen ”university college” ikke å være enkel å forstå internasjonalt, der betegnelsen ofte skaper forklaringsproblemer for lærestedene.

Innenfor Lisboastrategien synes universitetene å ha en mer sentral rolle i forhold til fremtidig kunnskapsutvikling (Amaral et al 2009), ikke minst i forhold til forskning og utvikling. Dagens politikk innen EU vektlegger i stor grad betydningen av det såkalte kunnskapstriangelet – behovet for en sterkere kobling mellom forskning, utdanning og innovasjon, men der det hersker større uenighet om hvordan man på nasjonalt hold skal meisle ut en konkret politikk for å få til et slikt samspill (Maassen & Stensaker 2011). Her har ulike land lagt opp til forskjellige strategier. Mens man i Danmark synes å mene at kunnskapstriangelet best oppnås på institusjonsnivå ved å etablere større universiteter, kan man i Norge se en noe ambivalent tenkning rundt dette, der vektleggingen av nasjonal

arbeidsdeling og spesialisering i politikken kan indikere en viss institusjonell differensiering og mer systemtenkning – altså at noen institusjoner bør spesialisere seg innen FoU, andre innen utdanning eller innovasjon. I den nasjonale politikken understrekes imidlertid viktigheten av FoU også i de tradisjonelle profesjons- og praksisfagene, og der lovverket understreker at undervisning og forskning er sentrale aktiviteter uansett om man snakker om et universitet eller en høyskole. Flere universitetsetableringer synes likevel ikke å være det som er høyest prioritert utdanningspolitisk i Norge – understrekningene at det ikke følger ekstra ressurser med slike statusendringer er bare en indikasjon på dette.

Samtidig kan det være andre utviklingstrekk knyttet til internasjonalisering som kan tilsi at en universitetsetablering kan være fornuftig. Ikke minst har man i løpet av de siste 10 årene sett en voldsom interesse for globale universitetsrangeringer, og det er flere indikasjoner på at slike rangeringer får større betydning (Kehm & Stensaker 2009). For det første synes internasjonale studenter å bruke slike rangeringer i sitt valg av studiested. Fordi det kun er universiteter som rangeres, er det å ha universitetsstatus dermed av stor betydning for å være ”synlig” for dette studentmarkedet. For det andre synes rangeringer å ha stor betydning for adferden til mange læresteder ved at seleksjon av institusjonelle samarbeidspartnere ofte skjer med et sideblikk til hvorvidt et universitet er med på en av de store rangeringene. På den annen side vil nye universiteter med en stor portefølje av bachelorutdanninger og relativt lite omfang på FoU-virksomheten uten tvil bli lavt rangert i slike sammenhenger. Det kan således tenkes at det er mer hensiktsmessig å være en god høyskole enn et lavt rangert universitet.

Noen nylige politiske initiativ i EU kan gi noen indikasjoner på hvordan man tenker i forhold til de utfordringer som rangeringene representerer. Ikke minst er EUs nylig initierte klassifiseringsprosjekt for læresteder i høyere utdanning interessant. Et sentralt argument for dette prosjektet er å skape et europeisk alternativ til de dominerende globale rangeringene og stimulere til et større mangfold i europeisk høyere utdanning (van Vught 2009). Samtidig kan dette prosjektet – hvis det ferdigstilles i henhold til intensjonene – også bidra til den motsatte effekt. Ikke minst er en mulighet at man i de forskningsfinansierende organ kan se på et europeisk klassifiseringssystem som en inngang til å endre ressursfordelingsmekanismene for FoU, ikke minst i forhold til rammeprogrammene for forskning. Disse rammeprogrammene er i dag omfattet med mye byråkrati i forhold til selve søkeprosessen samtidig som de over tid også har blitt viktige kilder til finansiering for mange utdanningsinstitusjoner (Jongbloed et al. 2010). Gitt

dagens interesse for elitesatsinger og den tidvise empiriske støtte for en sterkere forskningskonsentrasjon (se eksempelvis Johnes 1997: 734) skal man ikke se bort fra at et klassifiseringssystem vil kunne gjøre det enklere å identifisere et mindre antall læresteder som har kapasitet og kompetanse til å forene forskning, utdanning og innovasjon, og der ”kvalitet” vil kunne knyttes mer eksplisitt til selve lærestedet og kjennetegn ved dette. At man internasjonalt ser antydninger til ”clusteretablering” hos en rekke tunge læresteder er en indikasjon om at man også på lærestedsnivå forlenget har innsett betydningen av å styrke lærestedenes strategiske posisjon og renommé (Kehm & Stensaker 2009).

Samtidig kan man også finne eksempler på andre policy-initiativ i EU som i mindre grad fokuserer på lærestedene. Etableringen av the European Research Council (ERC) og den vekt man her har lagt på forskerstyrte prosjekter og ”bottom-up” initiativ når det gjelder forskningstematikk og –prosjekter er et eksempel på at ”kvalitet” også knyttes til enkeltindivider og forskergrupper uavhengig av hvilket lærested disse er tilknyttet.

Oppsummert synes det likevel å være flere utviklingstendenser innen høyere utdanning i Europa og globalt som taler for en universitetsetablering hvis man ønsker å spille en sterkere rolle internasjonalt, selv om det formelt sett ikke er noen eksplisitt politikk for en slik utvikling på europeisk plan. På den annen side kan det også tenkes at universitetsstatus kan føre til en lav rangering i internasjonal målestokk, slik tilfellet er for svært mange av de tidligere polytekniske høyskolene i Storbritannia.

4.2.2 Økt autonomi som universitet?

Et viktig argument for etablering av et nytt universitet i Oslo er at dette formelt sett vil gi økt handlingsrom – ikke minst i etableringen av nye studier på alle nivå. Dette er et argument som det er enkelt å bekrefte. Høyskoler må søke NOKUT om akkreditering av master og PhD-studier, inkludert for enkeltemner på dette nivået, og siden slike prosesser raskt kan ta opptil flere år, kan dette utvilsomt ha betydning for konkurranseevnen til et sammenslått HiO og HiAk. Ikke minst synes dette å være en utfordring når man skal etablere samarbeid med andre institusjoner om fellesgrader – og status som universitet ville uten tvil også gjøre HiO mer attraktiv som partner for andre høyskoler i Norge i forhold til økt institusjonelt samarbeid.

Samtidig kan økt autonomi også ha viktige konsekvenser for effektivitet og kvalitet. En studie fra USA fant interessante forskjeller mellom offentlige og private utdanningsinstitusjoner hvor det var "economies of scope in the private sector and diseconomies of scope in the public sector" (Cohn et al. 1989: 287). Selv om disse funnene er noe nyansert i senere studier (Laband & Lentz 2003: 181; Sav 2004: 614), kan en del av disse forskjellene høyst sannsynlig forklares ved at private utdanningsinstitusjoner har større grad av autonomi i forhold til offentlige. At autonomi kan bidra til større effektivitet ved institusjonene er også mulig å tenke seg i Norge. Bare det forhold at man ved HiO/HiAk eventuelt slipper å søke akkreditering hos NOKUT for nye master og PhD-studier burde redusere de administrative kostnadene internt, slik at ressursene heller kan brukes på utdannings- og forskningsaktiviteter direkte.

Økt autonomi kan også ha betydning i forhold til den internasjonale konkurransen. I dag har norske universiteter en autonomi som ligger i Eurotoppen, spesielt i forhold til faglig organisering og profil (de Boer et al. 2010). Å få status som universitet vil dermed i realiteten bety en styrket konkurranseposisjon også i et internasjonalt perspektiv.

Samtidig er et slikt konkurransefortrinn avhengig av at man også internt organiserer seg slik at man kan dra nytte av denne autonomien. Mange universiteter preges ofte av en "konservativ" tekning rundt sin egen organisering, gjerne basert på historiske føringer og nasjonale tradisjoner (Huisman 2009, Paradeise et al. 2009). Dette er føringer som "yngre" universiteter gjerne tilpasser seg over tid, selv om de gjerne ble etablert med tanke på å være distinkte og unike (Huisman et al 2002). Samtidig kan man også finne eksempler på at etablerte universiteter også tilpasser seg nye trender og ideer som de nyere universiteter målbærer (Stensaker & Norgård 2001). Her synes mange nye universiteter å stå overfor en viktig balansegang i forhold til å tilpasse seg "universitetsstandardene" for organisering samtidig som man også tar vare på eget særpreg og egne strategiske ambisjoner. I Norge har man sett at mange læresteder har endret sine styrings- og ledelsesmodeller i etterkant av Kvalitetsreformen, og det er enkelte indikasjoner på at dette kan ha positiv betydning for både effektivitet og kvalitet – i alle fall hvis disse modellene også klarer å inkorporere medbestemmelse og etablere god informasjonsflyt (Frølich & Stensaker 2008).

4.2.3 Universitetsatsing og kopling mellom utdanning, forskning og innovasjon

Et siste sentralt argument for universitetsambisjonene ved HiO og HiAk er knyttet til faglig utvikling, og behovet for å bedre kople profesjons- og praksisfeltet til forskning og utviklingsarbeid. I dette ligger det også en premiss om at en slik kopling er avhengig av en ytterligere styrking av høyere gradsstudier (master og PhD), og tid og ressurser til forskning. Selv om tidligere studier viser at det å ha en tung studieportefølje på lavere gradsnivå skaper "economies of scale", synes mange studier å indikere at det å drive med forskning og utdanning i kombinasjon ofte gir "economies of scope". En klassisk studie her er gjort av Cohn et al. (1989) som beskrev universiteter som "multiprodukt" organisasjoner, og der en sentral forskningsmessig ambisjon bør være å finne ut hva slags kombinasjoner av "produkter" (lavere gradsstudier, høyere gradsstudier og forskning) som gir mest valuta for pengene. Det siste er ikke minst viktig ut fra det faktum at høyere gradstudier (spesielt PhD-studier) er veldig mye dyrere enn lavere gradsstudier (Koshal & Koshal 1999), samt at det også er store forskjeller i kostnadsnivå mellom fag og disipliner (Johnes 1990). Den sistnevnte faktoren synes å ha stor betydning for i hvilken grad det er mulig å hente ut fordeler knyttet til "economies of scope". Johnes (1997: 735) har videre poengtert at det også er mye å hente – både i form av økonomi men også i forhold til kvalitet - på å koordinere utdanningsvirksomheten bedre på høyere gradsnivå. Siden det i hovedsak er færre studenter på høyere gradsnivå, er det vanskelig å hente ut stordriftsfordeler uten å tenke mer tverrfaglig/flerfaglig (scope).

Likevel har flere studier vist effektiviseringsgevinster knyttet til samspillet mellom forskning og utdanning på både lavere og høyere grad (de Groot et al 1991, se også Worthington & Higgs 2010). Samtidig kan det argumenteres for at effektene av slike samspillstudier mellom forskning, utdanning og innovasjon også bør nyanseres. Ikke minst har Athanassopolous & Shale (1997) i en studie fra England vist at hvis man bruker ulike metoder, er det kun de færreste læresteder som kommer ut som effektive hvis man måler dette som et gjennomsnitt av ulike kombinasjon av målemetoder. Ikke minst viste denne studien viktigheten av relatere effektivitet i forhold til de målsettinger en gitt utdanningsinstitusjon har.

Vurderer man betydningen av å etablere et universitet synes dette i seg selv ikke å gi noen spesielle fortrinn i forhold til omgivelses- og næringslivskontakt. Tvert om synes svært mange universiteter å streve med organiseringen av kunnskapsoverføring og kontakten med samfunnet rundt (Geuna & Muscio 2009). Her kan det være mye å hente – både når

det gjelder kvalitet og økonomi. Det forhold at man eksempelvis ved HiO har relativt lite oppdragsinntekter kan ikke minst ha negativ betydning for forskningsproduktivitet. Gulbrandsen & Smeby (2005) har i en studie av norske universiteter vist at det er en signifikant positiv sammenheng mellom forskning som er finansiert av industri og næringsliv og forskningsproduktivitet. Forskere med slik finansiering har dessuten et sterkere fokus på anvendt forskning, der de også samarbeider mer med forskere utenom egen institusjon. Samtidig vil en universitetsetablering uten tvil øke synligheten i utdanningslandskapet, noe som igjen kan ha positiv effekt både på næringslivskontakt og på forskningsfinansiering.

4.3 Oppsummering

Med utgangspunkt i gjennomgangen av foreliggende litteratur synes internasjonaliseringsargumentet knyttet til en fremtidig universitetsetablering ikke å være spesielt relevant – i alle fall på kort sikt. Det er få politiske føringer – både på internasjonalt og på nasjonalt nivå som tilsier universitetsetablering, samtidig som det bør understrekes at det er utviklingstrekk innen høyere utdanning globalt som på sikt vil kunne gjøre det viktigere å være et universitet. Mer uformelt synes dagens engelske benevnelse på norske høyskoler å være et viktig symbolsk hinder for profilering og internasjonalt samarbeid. Synlighet og mulighet til å profilere seg, status i forhold til å samarbeide med andre læresteder i utlandet, og større muligheter til å tiltrekke seg EU-finansiering er derfor blant de mest sentrale argumenter for en statusendring til å være et universitet. Det mest sentrale argumentet for universitetssatsning kan sies å være knyttet til muligheten for større autonomi og institusjonelt handlingsrom. Her synes det å være betydelige fordeler å hente.

Forskning knyttet til "economy of scope" synes også å gi støtte for at det er samspillseffekter av å produsere utdanning, forskning og innovasjon innen samme organisatoriske struktur. I en studie fra England har eksempelvis Johnes (1990) argumentert for at det ut fra et økonomisk perspektiv kan en konsentrasjon av forskning på et fåtall institusjoner være gunstig. Samtidig har man fra politisk hold i Norge også over tid understreket at forskning er en viktig oppgave også i profesjons- og praksistunge fag og disipliner (velferd og helse er kanskje de beste eksemplene), og fordi profilen på eksisterende forskning innen disse feltene ved eksisterende universiteter kan oppfattes som noe snever, trenger det ikke være en motsetning mellom HiO og HiAks ambisjoner om etablering av et universitet, og argumentene for en sterkere konsentrasjon. Her kan heller et

nytt universitet ha mulighet for å utvikle en komplementær forskningsprofil som utfyller snarere enn å konkurrere med eksisterende forskningsinnsats. At man i dag ved HiO allerede har et sterkt forskningsmiljø (SPS) knyttet til profesjons- og praksisfeltet er en indikasjon på dette. I enkelte av disse fagfeltene er også konkurransen om forskningsmidlene relativt svak, og her kan en styrkning av forskningsinnsatsen mer ses som en fordel i et nasjonalt perspektiv. Dette er imidlertid ikke i seg selv et argument for en universitetsetablering siden denne miksen også kan finne sted innenfor en høyskole.

Et argument som ofte er trukket frem i forbindelse med den fusjons-/universitetsprosess man er inne i ved HiO og HiAk er også de storbyrelaterte og multikulturelle utfordringene i Oslo og Akershus-regionen. Dette er et argument som kan sies å ligge i skjæringspunktet mellom fusjons- og universitetsambisjonene. Spesielt HiO har i dag mange studenter med flerkulturell bakgrunn, og det foregår også mye forskning på dette temaet ved høyskolen. Det forhold at mange studenter med flerkulturell bakgrunn studerer ved HiO kan slik sett være et mer samfunnsmessig argument for en universitetsetablering: hvilken institusjonstype man som flerkulturell student er tilknyttet kan ha betydning for studentenes valg av og nivå på studier senere i livet. Fra USA vet man at personer som begynner på en høyskole som kun tilbyr to- eller fireårig studieløp har en langt lavere tilbøyelighet til å fullføre høyere gradsutdanninger senere (Bastedo & Gumpert 2003). Andre studier fra USA synes også å understreke både den pedagogiske og samfunnsmessige betydningen av at man på institusjonelt nivå anerkjenner og legger til rette for det mangfold som en flerkulturell studentmasse representerer (Gurin et al. 2009). En profilering av et fremtidig universitet i forhold til den flerkulturelle dimensjonen kan derfor representere et viktig samfunnsmessig argument for etablering av et universitet.

5 Bærekraftige visjoner?

Som vist i de foregående kapitler finnes det forskning som kan gi støtte for mange ulike argumenter knyttet til både fusjon og universitetsetablering. Et sentralt spørsmål er likevel om et slikt sammenslått nytt universitet har bærekraft på sikt? I dette avsluttende kapitlet drøftes dette mer inngående.

5.1 Internasjonale utviklingstendenser

Som nevnt i kapittel 4 synes det å være få argumenter knyttet til internasjonalisering og globalisering som på kort sikt kan begrunne en etablering av et nytt universitet i Norge. De fleste europeiske land har et klart skille mellom en universitetssektor og en høyskolesektor, og foreløpig er det bare Storbritannia som kan tjene som en modell for Norge med omdøpingen av polytekniske høyskoler til universiteter på begynnelsen av 1990-tallet. Samtidig er det et ønske blant en rekke høyskoler i enkelte andre land i Europa om å endre status til universitet. Kyvik & Lepori (2010) har nylig dokumentert at mange høyskoler i europeiske land har styrket sin forskningsinnsats vesentlig i det siste tiåret, og Bologna-prosessen har på samme måte som i Norge satt fart i etableringen av masterutdanninger også i høyskolesektoren (se også Taylor et al. 2008). Selv om man ut fra et samfunnsmessig perspektiv kan stille spørsmålstegn ved denne utviklingen, er utviklingen forståelig ut fra lærestedenes perspektiv. Her handler dette om å ligge i forkant av en utvikling som alle læresteder synes å måtte forholde seg til. Størrelse og status er ikke minst faktorer som synes viktige når det gjelder å kunne hevde seg på internasjonale rangeringer (Kehm & Stensaker 2009) og for å tiltrekke seg eksterne midler (Geuna 1998). Selv om det i dag i liten grad foregår statusbasert rekruttering i det europeiske arbeidslivet – altså at lærestedet kandidatene er uteksaminert fra har større betydning enn studiespesialisering og fagfelt (Kivinen & Nurmi 2010), kan dette endre seg på sikt, ikke minst sett i lys av et nytt europeisk klassifikasjonssystem for høyere utdanning (van Vught 2009).

På bakgrunn av dette kan man hevde at vi bare ser begynnelsen på en større restrukturering av høyere utdanning i en mer global målestokk. Fra andre land – Australia og England er typiske eksempler – ser vi at det blir vanligere for universiteter å inngå i større samarbeidskonstellasjoner med sikte på å øke både effektivitet, markedsgjennomslag og

kvalitet (Lang 2002). Slike konstellasjoner tar sikte på å utvikle såkalte "joint degrees", de utvikler felles forskningsinnsatser, og etablerer samarbeid også på utdanningsadministrasjon og ledelse (egne akkrediterings- og kvalitetsutviklingsprosedyrer, egne lederutviklingsprogrammer, etc). Dette kan sies å være rasjonell adferd for å sikre at studentene ikke "går tapt" selv om de ønsker å studere i et annet land, for å effektivisere internasjonalt forskningssamarbeid (som i større grad er i ferd med å bli et formalkrav), og minske konkurransen. På denne bakgrunn er en universitetsetablering fornuftig ut fra at man bedrer sin posisjon i det fremtidige utdanningsmarkedet. Det bør likevel understrekes at en slik etablering slett ikke alltid gir suksess. Erfaringer fra England indikerer at en radikal økning i antall universiteter snarere bidrar til ressurskonsentrasjon enn ressursspredning, og at storparten av de tidligere polytekniske høyskolene har lav status i universitetshierarkiet.

5.2 Nasjonale utviklingstendenser

Som nevnt tidligere i rapporten synes den nasjonale politikken knyttet til utformingen av det fremtidige landskapet for høyere utdanning i Norge å være ambivalent. Mens myndighetene på den ene siden har "standardisert" sektoren gjennom felles lovverk, stillingsstruktur, krav om forskningsinnsats og forskningsbasert undervisning, samt et nasjonalt kvalitetssikrings- og akkrediteringssystem, vektlegges samtidig arbeidsdeling, spesialisering og faglig konsentrasjon. Samtidig synes man også å være inne i en utvikling hvor kravene til konsentrasjon og spesialisering også standardiseres: at man i enkelte utdanninger (lærerutdanninger) må ha et minimum av studenter for å få lov å opprettholde tilbudet, og at man synes å stille sterkere krav til antallet uteksaminerte PhD-kandidater i forhold til godkjenning av doktorgradsstudier. Dette er indikasjoner på at "kritisk masse" blir en viktigere faktor fremover og et argument som støtter fusjonsargumentet, og som også kan sies å være en sentral premiss for en fremtidig universitetsetablering.

Hvorvidt fusjonen hemmer eller fremmer universitetsambisjonene, er en vanskelig diskusjon. Som nevnt i utredningen kan kritikerne av fusjon ha rett i at sammenslåingen av HiO og HiAk kan ta ressurser fra utdannings- og forskningsvirksomheten på kort sikt, men samtidig er ikke fusjonsbestrebelsene begrunnet ut fra slike argumenter. Ser man på alle de initiativ som i dag tas i forhold til samarbeid og profilering er det uten tvil en risiko forbundet med ikke å ta del i denne prosessen. Risikoen er mindre for Høgskolen i Oslo enn for Høgskolen i Akershus ut fra at førstnevnte allerede har en størrelse og faglig

bredde som i norsk sammenheng er over gjennomsnittet. Samtidig kan risikoen for Høgskolen i Oslo på sikt være ”bare” bli en av flere mer jevnstore høyskoler i Norge. En terminering av en frivillig fusjon nå behøver imidlertid ikke å bety at en fremtidig (tvungen) fusjon er uaktuell. Det forhold at Kunnskapsdepartementet (etter et fylkespolitisk initiativ) nedsatte en egen komité for å se nærmere på utdanningsstrukturen i Nordland er en mulig indikasjon på at fusjoner også kan initieres fra myndighetenes side i fremtiden for å få til større regional konsentrasjon. Tradisjonelt har jo dette vært ”normalsituasjonen” når det gjelder utformingen av det norske utdanningslandskapet, ikke minst illustrert gjennom høgskolereformen i 1994. En terminering av en fusjon nå kan også bety at en eller begge av høyskolene vil søke etter andre potensielle samarbeidspartnere i det norske utdanningslandskapet. Ikke minst kan det pågående arbeidet i den såkalte ”Oslofjordalliansen” her kunne vekke interesse. At HiAk allerede har en godkjent PhD-grad kan i en slik sammenheng være et viktig innsalgsargument.

En gjennomgang av hva sakkyndige komiteer har vektlagt ved akkreditering til universitetsstatus i Norge tyder heller ikke på at det er noen motsetning mellom det å vektlegge og ha en bred grunnutdanningsbase, og det å utvikle mer systematisk aktivitet på FoU-siden (Røsdal et al. (2009). Gjennomgangen av hva som ble mest vektlagt ved akkrediteringen av Universitetet i Agder, Universitetet i Stavanger og ved UMB indikerer at universiteter bl.a. må (Røsdal et al. 2009: 10):

- At universiteter på baseres på en klar og tydelig visjon
- At kvalitet og satsing på grunnutdanningen er viktig
- At systematisk kompetanseutvikling hos vitenskaplige ansatte må prioriteres
- At FoU-produksjon er minst like viktig som formell FoU-kompetanse
- At organisasjon, infrastruktur og nettverk er nødvendige, men ikke avgjørende kriterier for tildeling av universitetsstatus
- At institusjonen må ha en stabil forskerutdanning
- At FoU-arbeidet ikke må bli for fragmentert og ”smått”
- At profesjonsutdanningene må utvikles sammen med andre fag

Det er ingen politiske signaler som tyder på at disse kriteriene blir mindre viktige fremover, snarere tvert imot.

5.3 Konklusjon

En konklusjon man kan trekke etter denne litteraturgjennomgangen er at mange av de argumenter som er brukt for fusjon og for en universitetssatsing er forankret i det eksisterende kunnskapsgrunnlaget, og at fordelene og ulempene ved disse to prosessene i store trekk er nøkternt framstilt.

Samtidig må denne konklusjonen nyanseres på tre punkter: For det første må argumentene for effektene av en fusjon ses i et langsiktig perspektiv, og det er mange vektige argumenter mot en fusjon i et mer kortsiktig perspektiv (se også Skodvin 1999). Samtidig er det slett ikke sikkert at de muligheter man i dag har for fusjon også eksisterer i fremtiden, der utdanningslandskapet i Norge kan se veldig forskjellig ut om 5 til 10 år. For HiAk – som kanskje er den institusjon som er mest sårbar i kraft av sin nåværende størrelse – kan andre samarbeidspartnere raskt bli relevante hvis fusjonen med HiO ikke realiseres. Fusjonen mellom Universitetet og Høgskolen i Tromsø er et eksempel på at en fusjon på tvers av institusjonskategori i dag kan skje veldig hurtig.

For det andre kan det argumenteres for at det kan være flere samfunnsmessige argumenter for en fusjon enn rent institusjonspolitiske. Både i forhold til den profesjonsorienterte ambisjonen til den fusjonerte institusjonen, og til de gevinster som kan forventes høstet som en effekt av økt størrelse, synes det initiativ som de to høyskolene har tatt på dette feltet å ha positiv samfunnsmessig betydning. At høyskolene i Oslo og i Akershus også har mottatt økonomisk støtte fra Kunnskapsdepartementet for det arbeid som nedlegges i forbindelse med fusjonen, kan ses som en bekreftelse på dette. Slik sett kan det hevdes at høyskolene ivaretar sitt samfunnsansvar, og der en rekke faglige utviklingsprosesser nettopp ses i et nasjonalt og regionalt perspektiv. Ikke minst synes høyskolenes tenkning omkring endringene i hovedstadsregionen knyttet til multikulturelle, demografiske og befolkningsmessige forhold å være svært relevant.

For det tredje er det også mulig å hevde at det kan være flere institusjonspolitiske argumenter for en universitetssatsing enn samfunnsmessige. At det blant ansatte ved HiO synes å være stor oppslutning omkring en universitetssatsing og de faglige utviklingsmuligheter dette innebærer, mens man er mer avventende til en eventuell fusjon, er på denne bakgrunn mer forståelig. Det forhold at man ved HiAk har fått godkjent et

PhD-program er imidlertid et argument til støtte for at det er hensiktsmessig å se en fusjon og en universitetsatsing i sammenheng.

Samlet sett er altså fusjons- og universitetsambisjonene til HiO og HiAk uttrykk for flere kompromisser mellom ulike samfunnsmessige og institusjonspolitiske hensyn. Når slike kompromisser skal identifiseres vil det alltid være mulig å stille spørsmålstegn ved disse. Foreliggende utredning representerer da heller ikke ”svaret” på denne debatten, men bør kunne bidra til å kvalifisere diskusjonene rundt fusjons- og universitetsprosessene.

Her er det imidlertid viktig igjen å understreke at alternativet til fusjon eller en universitetsatsing ikke nødvendigvis er fravær av endring. Slik sett er vi enig i begrunnelsene i Styresak 26/2010 (s, 8) at befolkningsvekst i Oslo-regionen, demografiske endringer og økt studenttilstrømning som er argumenter som vil tvinge frem endringer fremover. I dag ser man også at en rekke læresteder i Norge må ”justere” en del av de tiltak og initiativ som ble innført i forbindelse med Kvalitetsreformen, og der behovet for innsparing og større effektivitet som regel er viktige drivkrefter. Denne situasjonen synes også å gjelde for både HiO og HiAk. Slik sett kompliseres fusjons- og universitetsdiskusjonene av det samtidige behovet for å effektivisere driften av begge institusjonene. Samtidig kan både fusjons- og universitetsambisjonene her bidra til en nødvendig nytenkning på minst tre felter som uansett vil være høyt på agendaen i tiden fremover:

- Det er nødvendig å styrke ”economies of scale”/organisering for stordriftsfordeler i grunnutdanningene uten at dette har negativ betydning for studiekvaliteten. I praksis betyr dette at man må få til et sterkere faglig og administrativt samarbeid mellom fagfelt, spesialiseringer og organisatoriske enheter som kan bidra til å realisere slike ”stordriftsfordeler”.
- På samme måte synes det påkrevet å styrke det som i denne rapporten er omtalt som ”economy of scope” – samspillet mellom utdanning, forskning og innovasjon, og ikke minst samarbeid mellom ulike fag og disipliner i de høyere gradsstudiene. Som dokumentert i denne rapporten er høyere gradsstudier langt mer kostbare enn lavere gradsstudier, og det synes både å være økonomiske så vel som faglige gevinster å hente på å tenke nytt omkring hvordan ”forskningsbasert utdanning” kan utformes i årene som kommer.

- Til sist bør det også nevnes at kravene om kompetanseutvikling, forskning og utvikling synes å tilta i styrke innenfor alle fagfelter, og at man uavhengig av fusjons- eller universitetsplaner må sørge for å styrke den faglige kompetansen ved de to høyskolene. Men selv om dette er en prosess som uansett vil måtte prioriteres fremover, kan det være grunn til å fremheve at mulighetene for å skape mer dynamikk og engasjement kan bli større hvis man ser kompetanseutvikling i sammenheng med fusjons- og universitetsplanene.

Det sistnevnte poenget er svært viktig både for ledelsen og de ansatte ved de to høyskolene. I en periode hvor ressursforholdene er under press, og hvor det må foretas økonomiske omprioriteringer inn mot spesielle satsningsområder samtidig som man eventuelt fusjonerer og arbeider for å oppnå universitetsstatus, synes forskning også å indikere at organiseringen og måten diskusjoner og omstrukturering foregår på har stor betydning for hva slags resultat som oppnås. I diskusjonene omkring disse temaene ved høyskolene synes det i dag å være en del "kulturkollisjoner". Dette er naturlig ut fra at både en fusjonsprosess og en endret status til universitet uten tvil vil kunne medføre endringer som både den enkelte og institusjonene i dag kan ha vanskelig for å overskue. Høyskolesektorens tradisjon for medvirkning, involvering og engasjement er sentrale mekanismer for å motvirke fremmedgjøring og usikkerhet, og etablering av felles læringsarenaer er her et mulig og viktig virkemiddel (Enehaug og Thune 2007: 49, se også Cameron og Smart 1998). Selv om begge høyskolene har hatt stort fokus på medvirkning i det arbeid som allerede har vært nedlagt synes diskusjonsklimaet likevel å indikere at det er fortsatt behov for stor oppmerksomhet og innsats på disse feltene i tiden som kommer.

Referanser

- Abbott, M. (1996) Amalgamations and the changing costs of Victorian Colleges of Advanced Education during the 1970s and 1980s. *Higher Education Research and Development*, 15, pp. 133-144.
- Amaral, A., Neave, G. Musselin, C., & Maassen, P. (eds.) (2009) *European integration and the governance of higher education and research*. Springer: Dordrecht.
- Athanassopoulos, A. & Shale, E. (1997) Assessing the comparative efficiency of higher education institutions in the UK by means of Data Envelopment Analysis. *Education Economics*, 5, pp. 117-134.
- Bastedo, M.N. & Gumpert, P. (2003) Access to what? Mission differentiation and academic stratification in US public higher education. *Higher Education*, 46, 341-359.
- Berglund, F. (red.) (2004) *Kunnskapsmessig infrastruktur – utviklingstrekk i høyere utdanning, forskning og arbeidsmarked*, Oslo: NIFU STEP arbeidsnotat 13/2004.
- Blau, P.M. (1973) *The Organization of Academic Work*. New York: John Wiley & Sons.
- Blaug, M. (1983) Cost-benefit analysis applied to the concept of economies of scale in higher education. In Goodlad, J. (ed.) (1983) *Economies of scale in Higher Education*, Guilford: SRHE.
- Brinkman, P.T. & Leslie, L.L. (1986) Economies of scale in Higher Education: sixty years of research. *The Review of Higher Education*, 10, pp. 1-28.
- Cameron, K. & Smart, J. (1998) Maintaining effectiveness amid downsizing and decline in institutions of higher education. *Research in Higher Education*, 39, pp. 65-86.
- Cohn, E. Rhine, S. & Santos, M. (1989) Institutions of higher education and multi-product firms: Economies of scale and scope. *The Review of Economics and Statistics*, 71, pp. 284-290.
- De Boer, H., Jongbloed, B., Enders, J. & File, J. (2010) *Progress in higher education reform across Europe. Governance Reform*. CHEPS/INCHER/NIFU STEP/European Commission: Brussels.
- De Groot, H., McMahon, W.W. & Volkwein, J.F. (1991) The cost structure of American Research Universities. *The Review of Economics and Statistics*, 73, pp. 424-431.
- Dundar, H. & Lewis, D.R. (1998) Determinants of research productivity in higher education. *Research in Higher Education*, 39, pp. 607-631.
- Enehaug, H. & Thune, T. (2007) *Organisasjonskultur og mennesker i fusjonsprosesser*. Oslo: AFI, rapport 1/2007.
- Fielden, J. (1991) Resource implications of mergers: Are there any economies? *Higher Education Quarterly*, 45, pp. 158-166.

- Frølich, N. & Stensaker, B. (2008) *Produktiviteten, pragmatisme og polarisering. En evaluering av den nye styrings- og ledelsesmodellen ved Det matematisk-naturvitenskapelige fakultet ved Universitetet i Bergen*. NIFU STEP rapport 47/2008.
- Geuna, A. (1998) Determinants of university participation in EU-funded R&D cooperative projects, *Research Policy*, 26, pp. 677.
- Geuna, A. & Muscio, A. (2009) The governance of university knowledge transfer: A critical review of the literature. *Minerva*, 47, pp. 93-114.
- Goodlad, J. (ed.) (1983) *Economies of scale in Higher Education*, Guilford: SRHE.
- Gulbrandsen, M. & Smeby, J-C. (2005) Industry funding and university professors' research performance. *Research Policy*, 34, pp. 932-950.
- Gurin, P., Dey, E., Hurtado, S. & Gurin, G. (2009) Diversity and higher education: theory and impact on educational outcomes. *Harvard Educational Review*, 72, pp. 330-367.
- Harman, G. & Harman, K. (2003) Institutional mergers in higher education: Lessons from international experiences. *Tertiary Education and Management*, 9, pp. 29-44.
- Heaton, C. & Throsby, D. (1997) *Cost functions for Australian Universities. A survey of results with implications for policy*. Canberra: Centre for Economic Policy Research.
- Huisman, J. (eds.) (2009) *International perspectives on the Governance of Higher Education*. Routledge; New York.
- Huisman, J., J. D. Norgård, J. G. Rasmussen & B. Stensaker (2002) 'Alternative' Universities Revisited -a study of the distinctiveness in universities established in the spirit of 1968. *Tertiary Education and Management*, 8(4), pp. 315-332.
- Jacob, B. & van der Ploeg, F. (2006) How to reform higher education in Europe. *Economic Policy*, 21, pp. 535-592.
- Jongbloed, B. de Boer, H., Enders, J. & File, J. (2010) *Progress in higher education reform across Europe. Funding Reform*. CHEPS/IoE/Technopolis/European Commission: Brussels.
- Johnes, G. (1997) Costs and industrial structure in contemporary British Higher Education. *The Economic Journal*, 107, pp. 727-737.
- Johnes, J. (1990) Units costs: Some explanations of the differences between UK universities. *Applied Economics*, 22. Pp. 473-482.
- Johnes, J. (2006) Data envelopment analysis and its application to the measurement of efficiency in higher education. *Economics of Education Review*, 25, 273-288.
- Kehm, B. & Stensaker, B. (eds.) (2009) *University rankings, diversity and the new landscape of higher education*. Sense Publishers: Rotterdam.
- Kehm, B., Huisman, J. & Stensaker, B. (eds.) (2009) *The European Higher Education Area: Perspectives on a moving target*. Sense Publishers: Rotterdam.

- Kivinen, O. & Nurmi, J. (2010) Different but equal? Assessing European Dual HE systems. *Higher Education* (SpringerLink: online first, downloaded 2nd of August 2010).
- Koshal, R.K. & Koshal, M. (1999) Economies of scale and scope in higher education: a case of comprehensive universities. *Economies of Education Review*, 18, pp. 269-277.
- Kyvik, S. (red.) (1999) *Evaluering av høyskolereformen*. Norges forskningsråd.
- Kyvik, S. (2003) Universitetsorganisasjon: administrative stordriftsfordeler? I I.M. Larsen & B. Stensaker (red.), *Tradisjon og tilpasning. Organisering og styring av universitetene*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Kyvik, S. (2006) *Endringsprosesser i høyskolesektoren i Vest-Europa*. Arbeidsnotat 7/2006. NIFU STEP.
- Kyvik, S. (2007) *Høyskolesektorens rolle i utdannings- og forskningssystemet i Vest-Europa*. Rapport 37/2007.
- Kyvik, S. & Lepori, B. (eds.) (2010) *The research mission of higher education institutions outside the University sector*. Springer: Dordrecht.
- Maassen, P. & Olsen, J.P. (eds.) (2007) *University Dynamics and European integration*. Springer:Dordrecht.
- Laband, D.N. & Lentz, B.F. (2003) New estimates of economies of scale and scope in higher education. *Southern Economic Journal*, 70, 172-183.
- Lang, D.W. (2002) A lexicon of inter-institutional cooperation. *Higher Education*, 44, pp. 153-183.
- Lloyd, P.J., Morgan, M.H. & Williams, R.A. (1993) Amalgamations of universities: are there economies of scale or scope? *Applied Economics*, 22, 853-862.
- Maassen, P. & Stensaker, B. (2011) The knowledge triangle, European higher education policy logics and policy implications. *Higher Education*, (forthcoming).
- Mackay, L. *et al.* (1995) Restructured and differentiated? Institutional responses to the changing environment of UK higher education. *Higher Education Management*, 7, pp. 193-205.
- Martin, J., Samels, J.E. & associates (1994) *Merging Colleges for Mutual Growth*, Baltimore: Johns Hopkins Press.
- Martin, B.R. & Skea, J.F.R (1992) *Academic Research Performance Indicators: An Assessment of the Possibilities*. University of Sussex: Science Policy Research Unit.
- Moen, E., Maassen, P. & Stensaker, B. (2011) Reforming higher education in the Netherlands and Norway - the role of the state and national modes of governance. *Policy Studies*(forthcoming).

- Nelson, R. & Hevert, K.T. (1992) Effect of class size on economies of scale and marginal costs in higher education. *Applied Economics*, 24, pp. 473-482.
- Paradeise, C. Reale, E., Bleiklie, I. & Ferlie, E. (eds.) *University governance. Western European perspectives*. Springer: Dordrecht.
- Patterson, G. (2000). Findings on economies of scale in higher education: implications for strategies of merger and alliance. *Tertiary Education and Management*, 6, pp 259-269.
- Pratt, J. (1997) *The polytechnic experiment 1965-1992*. London: The Society for Research into Higher Education.
- Prøitz, T. (2005) *Høyere utdanning i Trondheim. Profil, posisjonering og potensial for sammenslåing mellom HiST og NTNU*. NIFU STEP arbeidsnotat 11/2005.
- Rothaermel, F. Agung, S.D. & Jiang, L. (2007) University entrepreneurship: a taxonomy of the literature. *Industrial and Corporate Change*, 16, pp. 691-791.
- Rowley, G. (1997) United we stand: A strategic analysis of merges in higher education. *Public Money and Management*, 17, 7-12.
- Røsdal, T., Hope, K., Lykke, P. & Stensaker, B. (2009) *På vei mot Innlandsuniversitetet. Vurdering av organisasjons-, styrings- og ledelsesmodeller*. Oslo: NIFU STEP, rapport 26/2009.
- Salerno, C. (udatert) *What we know about the efficiency of higher education institutions: the best evidence*. Enschede: CHEPS.
- Sav, G.T. (2004) Higher education costs and scale and scope economies. *Applied Economics*, 36, pp. 607-614.
- Skodvin, O.J. (1999) Mergers in higher education – success or failure? *Tertiary Education and Management*, 5, pp. 65-80.
- Stensaker, B. & J. D. Norgård (2001) Innovation and Isomorphism: A case study of university identity struggle 1969-1999. *Higher Education*, 42, pp. 473-492.
- Taylor, J. Ferreira, J., Machado, M.L. & Santiago, R. (eds.) (2008) *Non-university higher education in Europe*. Springer: Dordrecht.
- Throsby, C.D. (1986) Cost functions for Australian universities. *Australian Economic Papers*, 25, pp. 175-192.
- Välilmaa, J. & Neuvonen-Rauhala, M.L. (2010). We are a training and development organisation – research and development in Finnish polytechnics. In Kyvik, S. & Leppori, B. (eds.) *The research mission of higher education institutions outside the university sector. Striving for differentiation*. Springer: Dordrecht.
- Van Vught, F.A. (2009) *Mapping the higher education landscape. Towards a European classification of Higher Education*. Springer: Dordrecht.
- Van Vught, F. A. (2008) Mission diversity and reputation in higher education. *Higher Education Policy*, 21, pp. 151-174.

- Wiers-Jenssen, J., B. Stensaker & J. J. Grøgaard (2002) Student Satisfaction – towards an empirical decomposition of the concept. *Quality in Higher Education*, 8, pp. 183-195.
- Worthington, A.C. & Higgs, H. (2010) Economies of scale and scope in Australian Higher Education. *Higher Education* (SpringerLink: online first, published 8th May 2010).