

Større, sterkere og bedre? utfordringer for å nå målene med Strukturreformen

Agnete Vabø, Siri Brorstad Borlaug og Silje Maria Tellmann

Strukturreformen har endret det norske høyere utdanningslandskapet. Nye NTNU er nå Norges største universitet. Basert på følgeevalueringen av NTNU-fusjonen i perioden 2016-2018 løfter vi frem noen sentrale utfordringer for å nå målene med reformen på nasjonalt nivå: ulike organisasjons- og fagkulturer, tiltak for å bygge forskningsmiljøer, styring og ledelse av fusjoner, ulike arbeidsbetingelser og stillingsstruktur, og universitets/høgskole-demokratiet.

Et nytt universitets- og høgskolelandskap

Strukturreformen, som ble varslet i Stortingsmelding 18 (2014-2015) Konsentrasjon for kvalitet, har resultert i at 33 statlige universiteter og høgskoler har blitt til 21. Nye NTNU er én av flere omfattende fusjonsprosesser som for tiden pågår i høyere utdanning. 1. januar 2016 ble Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, NTNU, Norges største universitet gjennom fusjonen med høgskolene i Ålesund, Gjøvik og Sør-Trøndelag. Målet med fusjonen var å bygge internasjonalt konkurransedyktige forskningsmiljøer av høy kvalitet og tilby en framtidsrettet utdanning. Samspillet med regionalt så vel som nasjonalt arbeidsliv og næringsliv skulle videreutvikles, og NTNU skulle styrke sin posisjon som en attraktiv studie- og arbeidsplass. Fusjonsvedtaket skjedde med bakgrunn i politiske ambisjoner om å reorganisere strukturen i universitets- og høyskolesektoren (UH) for å øke kvalitet og effektivitet i utdanning og forskning.

Strukturreformer har vært et sentralt virkemiddel for å nå strategiske mål i europeisk høyere utdanning og forskning (DeBoer mfl. 2017; Pruvot mfl. 2014; Pinheiro mfl. 2016). Reformene har ulik karakter. Den norske høgskolereformen i 1994 var drevet av en am-

bisjon om å bygge større fagmiljøer for profesjonsutdanninger, men den handlet også om rasjonalisering og effektivisering ved at den slo sammen tidligere profesjons- og distriktshøgskoler til større administrative enheter (Kjvick 1999). 'Kvalitetsreformen' i 2003 åpnet for at høgskoler kunne kvalifisere seg til universiteter, og i den nylige 'Strukturreformen' har det overordnede målet vært å styrke kvaliteten i forskning og høyere utdanning. Konsentrasjon for kvalitet har vært et gjennomgangstema i norsk høyere utdanningspolitikk, men til forskjell fra andre nasjonale tiltak, som Norgesnett, har både Kvalitetsreformen og Strukturreformen endret rammebetingelsene for organisering av utdanning og forskning. Utviklingen er i tråd med strukturreformer i andre europeiske og nordiske land (DeBoer mfl. 2016; Barrier og Musselin 2016; Pinheiro mfl. 2016). Både Danmark og Finland har gjennomført omfattende strukturreformer. Mens den finske strukturreformen har blitt karakterisert som frivillig, var den danske strukturreformen mer preget av å være en top-down styrt prosess (Vabø mfl. 2016; Aagaard mfl. 2016). Den norske strukturreformen har blitt karakterisert som «frivillig tvang» – fusjonene var en politisk

bestilling, men institusjonene hadde stort handlingsrom i forhold til hvem de skulle fusjonere med og hvordan de nyfusjonerte institusjonene skulle organiseres (Frølich mfl. 2016; Kyvik og Stensaker 2013).

NTNU-fusjonen er et godt eksempel på en pro-aktiv prosess der institusjonsledelsen ved gamle NTNU aktivt benyttet handlingsrommet til å styrke enkelte fagområder og studiesegmenter gjennom å fusjonere med HiG, HiÅ og HiST (Vabø og Langfeldt 2019). Til forskjell fra fusjoner mellom relativt like høgskoler, som fusjonene bak Høgskolen på Vestlandet, Innlandet eller Sør-Øst Norge er eksempler på, innebærer NTNU-fusjonen og dannelsen av UiT Norges Arktiske Universitet, at et stort universitet tar over flere små høgskoler. Dette betyr at fusjonene i første rekke har betydning for høgskolemiljøene. Ved de involverte universitetene berøres fortrinnsvis studier- og fagmiljø som er beslektet med høgskolenes faglige profil. For nye NTNUs vedkommende gjelder dette områdene helse, utdanning og teknologi. For store deler av fagmiljøene ved NTNU, som de humanistiske eller samfunnsfaglige miljøene, har fusjonen få eller ingen direkte *faglige* konsekvenser, i alle fall ikke på kort sikt. Det endrede institusjonslandskapet innebærer altså flere ulike typer av fusjoner med hver sine særtrekk, men det er likevel noen utfordringer som vil berøre alle.

Felles studieprogram for å integrere ulike organisasjons- og fagkulturer

Empiriske studier viser at fusjoner gjerne bidrar til lite endring i organisatoriske strukturer og praksis (Barrier og Musselin 2016), fordi universiteter er komplekse organisasjoner og utfordrende å endre (Greenwood mfl. 2011). Innenfor rammen av NTNU-fusjonen derimot, var organiseringen av felles studieprogram på tvers av tidligere institusjonsgrenser et sentralt virkemiddel for å styrke kvaliteten i utdanningene. Vår følgeevaluering av NTNU-fusjonen viser at studieprogrammer med tilsynelatende like profiler kan være preget av ulike oppfatninger av hvordan utdanningsløp bør organiseres og at de har ulike lærings- og sosialiseringformer i undervisning og praksis. Et eksempel er forskjellen mellom praksisorienterte ingeniørutdanning i de tidligere høgskolene og den tradisjonelle sivilingeniørutdanningen ved gamle NTNU.

Innholdet i studieprogrammer preges også av de lokale fagkulturene på ulike campus. Slike formelle og uformelle kjennetegn ved fag- og organisasjonskulturene preger naturlig nok også integreringsarbeidet. Ved NTNU har man likevel, og innenfor et relativt kort

tidsspenn, langt på vei lyktes i å etablere nye felles studieprogram på tvers av tidligere institusjonsgrenser. Dette skyldes blant annet at organisering av nye felles studietilbud har hatt høy prioritet fra sentralt hold. NTNU etablerte felles beslutningsstrukturer rundt studieprogrammer knyttet til faglige enheter på tvers av tidligere institusjonsgrenser, og de utviklet felles rammebetingelser for studieprogrammene. Det gjenstår imidlertid å se hvorvidt disse grepene bidrar til bedre utdanningskvalitet på sikt. I dette arbeidet er det også avgjørende med gode digitale løsninger som støtter opp om undervisningssamarbeid mellom komplementære fagmiljøer på ulike campus.

Bygge sterke forskningsmiljøer

Det er vanskeligere å oppnå mål om synergi i forskning gjennom å påvirke aktiviteter og samarbeid på tvers av campus. Prosjekter og samarbeidsrelasjoner organiseres gjerne på individuell og uformell basis, der uformelle nettverk og «invisible peers» er like viktig som formaliserte relasjoner og grupper. Selv om det etter hvert er utviklet mer omfattende forskningspolitiske strategier og tiltak på institusjonsnivå, både organisatoriske og finansielle, har enkeltpersoner og grupper stor grad av autonomi til å velge tema og organisering for sin forskning. Kunnskapstype, forskningsstil, behov for laboratorier og utstyr, vitenskapelig status og akademiske kulturer er aspekter som regulerer relasjoner og kontakt mellom forskere og forskningsmiljøer. Gitt betydningen av slike uformelle aspekter er det rimelig å ha en viss realisme med hensyn til hvor mye faglige synergier det er mulig å oppnå innenfor rammen av formelle organisasjonsendringer og tiltak. Andre eksterne faktorer virker også inn, slik som muligheten for finansiering fra Forskningsrådet eller EU. Studier indikerer imidlertid at om man ønsker å bygge opp et forskningsmiljø kreves det strategisk satsning fra lærerstedets side slik som utvikling av infrastruktur eller interne midler for å bygge opp fagområdet (Paradeise og Thoenig, 2015).

NTNU har valgt å prioritere forskning høyt, blant annet ved at den interne finansieringsmodellen omfordeler mer midler til forskning enn Kunnskapsdepartementets modell. Våre undersøkelser tyder imidlertid på at prosessen mot integrasjon mellom forskningsmiljøer delvis hemmes av de asymmetriske relasjonene som eksisterer mellom universitets- og høgskolebaserte forskningsmiljøer, mellom disiplinorienterte og praksisorienterte fag, samt av lite målrettede institusjonelle tiltak for tettere integrering av forsknings-

miljøene. Undersøkelsene viser samtidig at det i de tidligere høgskolemiljøene nå er langt større oppmerksomhet om forskning. De har fått tilgang til forskningsstøtte, det er større forventinger til publisering og ambisjonene er styrket.

Gitt målene for strukturreformen, er det likevel påkrevd at forskningen gis mer oppmerksomhet i den videre integrasjonsprosessen, og da særlig innenfor de fagområdene som gis strategisk prioritet. Vitenskapelig ansatte bør ha de nødvendige betingelser for å endre samarbeidsmønstre; tiltak for å bli bedre kjent, samlokalisering og ny bygningsmasse der det er nødvendig. Særlig viktig er det at ledelsen institusjonaliserer møteplasser og andre tiltak som kan bidra til at ansatte blir integrert i forskningsaktiviteter. Ikke minst bør ledelsen ha in mente at faglig integrasjon skal skje på tvers av til dels store geografiske avstander.

Styring og ledelse av fusjonsprosesser setter krav til endringskapasitet

En god gjennomføring av integrasjonsprosesser krever oppmerksomhet til både styrings- og ledelsessiden, det vil si de strategiske, organisatoriske og finansielle rammebetingelsene, så vel som oppfølging på ledelsessiden gjennom innplasseringer, rolleavklaring, kartlegging, koordinering, informasjon, å motivere og skape trygghet. Styring og ledelse må henge sammen. Strategiske, økonomiske og strukturelle rammer som blir gitt, må også følges opp mellom ledere på ulike nivåer og ansatte som skal bære endringsprosessen videre.

Fusjoner må baseres på langt mer enn ambisiøse mål og visjoner. De krever endringskapasitet i form av allokerte ressurser, kunnskap og kompetanse som organisasjonen ikke nødvendigvis besitter i utgangspunktet (Sverdrup og Stensaker 2014). For å håndtere den krevende innledende fasen etablerte NTNU et midlertidig organisasjonsprosjekt og prorektor for faglig integrasjon. Prosjektet og stillingen ble lagt ned i 2017, og illustrerer at NTNU – på lik linje med andre fusjonerte institusjoner - anser den første fasen av fusjonen som mest kritisk. I den påfølgende integreringsfasen hvor beslutninger skal iverksettes på grunnplanet og integrasjon skal skje, kan det fortsatt være behov for slike funksjoner.

Forskjeller i arbeidsbetingelser og stillingsstruktur

Et område som krever oppmerksomhet fra styrings- og ledelsessiden er arbeidsbetingelser og stillingsstruktur i de fusjonerte institusjonene. Det tidligere

binære norske systemet for høyere utdanning har gradvis blitt omformet til et integrert system. Dette skaper særegne utfordringer i fusjonsprosessene som nå pågår. For å skape godt faglig samarbeid og god faglig integrasjon er det viktig at partene opplever å være likestilte. Fusjoner mellom universiteter og høgskoler bidrar til at fagpersonale konfronteres med ulikheter i arbeidsbetingelser. Evalueringen av NTNU-fusjonen viser at ulike betingelser, stillingsstrukturer og karriereveier mellom universitets- og høgskolesektoren i et fusjonert universitet skaper en opplevelse av å tilhøre ulike klasser, noe som gir et uheldig utgangspunkt for integrasjonsarbeid og måloppnåelse. Forskjellene i forskningskompetanse og arbeidsbetingelser blant fagpersonalet er store. De forsterkes også av nasjonale utredninger om stillingsstruktur; eksempelvis bidro Underdalsutvalgets rapport til å bygge opp under de innebygde asymmetriene og opplevelsen av et verdsettingshierarki ved å foreslå å legge ned dosentløpet og ekskludere universitets- og høyskolelektorer fra den foreslåtte strukturen.

De pågående forhandlingene om stillingsstruktur og arbeidsbetingelser bærer naturlig nok preg av at man ønsker lokale løsninger som ikke medfører betydelige endringer i ressursallokeringer og kriterier - noe som kan skje om løsningene blir for dyre eller om de fører til at etablerte verdsettingshierarkier devalueres. Våre undersøkelser viser at spenninger særlig oppstår på instituttnivå og innenfor profesjonsutdanningene der det fortsatt er behov for høy undervisningskapasitet, mens det samtidig er behov for å bygge forskningskompetanse. Regnestykket går foreløpig ikke opp; en ansatt som både skal forske og undervise kan ikke erstatte en som primært underviser. Spørsmålet blir dermed om lokale løsninger innenfor den institusjonelle konteksten som nå utformes, vil kunne svekke muligheten til å oppnå nasjonale mål om styrket utdanningskvalitet og snarere bidra til å reproducere tradisjonelle ulikheter i kvalitet

Samspill mellom øverste ledelse og de ansatte

Norske fusjoner har vært preget av en balanse mellom sentral og lokal institusjonell utforming og iverksetting. Iverksettingen har også vært organisert utfra lov- og avtaleverkets prinsipper om medbestemmelse. Ved gamle NTNU var det betydelig motstand mot fusjonen, men ansatte og studenter ble tidlig involvert i utredning og planlegging av fusjonen og ledelsen la stor vekt på tett dialog og informasjon om prosessen internt. I kjølvannet av fusjonene synes det likevel å være nødvendig med åpenhet og diskusjon omkring prinsipper

for valg og praktisering av styringsform og -struktur. Universiteter og høyskoler styres etter ulike og til dels konkurrerende prinsipper: Som kollegiale styringsorganer der fagstyret har en fremtredende plass, som demokratiske organisasjoner der ansatte og studenter har rett til medbestemmelse, og som effektive iverksettere av offentlig politikk i et marked (Bleiklie mfl. 2017). Fusjonene berører alle disse styringsstrukturene og relasjonene mellom dem. Som spørreundersøkelser på HVL og NTNU og debattene i media kan illustrere, er den såkalte avdemokratisering og avkollegialisering av universitetenes styringsform en pågående diskusjon som også aktualiseres av fusjonene. Styringsstrukturene rasjonaliseres og større institusjoner fører til at mer makt konsentreres på toppen. Våre undersøkelser av NTNU-fusjonen viser at opplevelsen av økt avstand til beslutningstakere forsterkes av den geografiske avstanden mellom ulike campus og hovedsetet, og av ulikheter i styringstradisjoner mellom universiteter og høyskoler.

For å unngå utydelighet og videre styringsproblemer som sviktende legitimitet nedover i organisasjonen, er et godt samspill mellom øverste ledelse og ansatte avgjørende.

Noen avsluttende refleksjoner

Vi har begrenset kunnskap om effekter av fusjoner på utdanning og forskning (Ylijoki 2014). Som mange studier har påpekt er det vanskelig å endre universiteters organiserings- og praksisformer gjennom formelt vedtatte reformprosesser. Det er dessuten utfordrende å skille effekter av fusjoner fra effekter av andre refor-

mer og endringer. Det gjelder også vår følgeevaluering av NTNU-fusjonen.

Vi kan uansett konkludere med at strukturreformen ga institusjonene et handlingsrom for å styrke enkelte fagområder og studiesegmenter gjennom fusjon. På tross av faglig komplementaritet og muligheter for synergier, viser vår følgeevaluering av NTNU-fusjonen at ulike organisatoriske og faglige kulturer kan gi utfordringer for faglig integrasjon i både utdanning og forskning. Likeledes er gode digitale løsninger, infrastruktur og strategiske satsninger for å bygge opp under forskningssamarbeid også sentrale utfordringer for å bedre utdannings- og forskningskvaliteten. For å skape en attraktiv arbeidsplass er det avgjørende med kobling mellom styring og ledelse hvor beslutninger følges av organisatoriske og finansielle rammebetingelser. Det er også viktig å ha oppmerksomhet om at ulike arbeidsbetingelser og utydelige karriereveier kan bidra til å reproducere etablerte faglige og institusjonelle hierarkier innad i den nye organisasjonen. Sist, men ikke minst er et godt samspill mellom øverste ledelse og ansatte avgjørende. Fusjon krever kontinuerlig arbeid.

Rapporter fra følgeevalueringsprosjektet

Vabø, A., Melin, G., Aanstad, S., Borlaug, S.B. og Dalseng, C.C. F. (2016) [Utviklingen av det nye NTNU: Rom for alle og rom for fornying? En underveisevaluering av fusjonen.](#) (58). Rapport. Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU).

Borlaug, S. B., Tellmann, S.M., Melin, G., Hovdhaugen, E. og Vabø, A. (2018) [Er NTNU på rett vei? Følgeevaluering av fusjonen. Delrapport 2.](#) (132). Rapport. Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning NIFU.

Referanser

- Aagaard, K. Hansen, H.F., Rasmussen, J.G. (2016), Mergers in Danish Higher Education: An Overview over the Changing Landscape, i Pinheiro, R., Geschwind, L. and Aarrevaara, T. (red.), *Mergers in Higher Education. The Experience from Northern Europe*. Dordrecht: Springer
- Barrier, J. og Musselin, C. (2016), Draw Me a University: Organizational Design Processes in University Mergers, I Berman, E. P. og Paradeise, C. (red.) *The University Under Pressure*. Research in the Sociology of Organizations, Volume 46. Emerald Group Publishing Limited.
- Bleiklie, I., Michelsen, S., Krücken, G. og Frølich, N. (2017) University Governance – Organizational Centralization and Engagement in European Universities, pp. 139-165, i I. Bleiklie, J. Enders and B. Lepori (red.) *Managing Universities: Policy and Organizational Change in a Western European Comparative Perspective*. Basingstoke: Palgrave.
- De Boer, H., File, J., Huisman, J., Seeber, M., Vukasovic, M., & Westerheijden, D. F. (Eds.). (2017). *Policy analysis of structural reform in European Higher Education: processes and outcomes*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Frølich, N., Trondal, J., Caspersen, J., & Reymert, I. (2016). Managing mergers - governing institutional integration. *TEAM*, 22(3).
- Greenwood, R., Raynard, M., Kodeih, F., Micelotta, E. R., og Lounsbury, M. (2011). Institutional Complexity and Organizational Responses. *The Academy of Management Annals*, 5(1), 317-371.
- Kyvik, S. (1999) *Evaluering av høyskolereformen*. Slutt-rapport. Norges Forskningsråd
- Kyvik, S., & Stensaker, B. (2013). Factors Affecting the Decision to Merge: The case of strategic mergers in Norwegian higher education. *Tertiary Education and Management*, 19(4), 323-337.
- Meld. St. 18 (2014-2015) Konsentrasjon for kvalitet – Strukturreform i universitets- og høyskolesektoren
- Paradeise, C. og Thoenig, J-C. (2016). *In search of academic quality*. Palgrave Macmillan.
- Pinheiro, R., Geschwind, L. og Aarrevaara, T. (2016) A world full of mergers: The Nordic countries in a global context, i Pinheiro, R., Geschwind, L. og Aarrevaara, T. (red.), *Mergers in Higher Education. The Experience from Northern Europe*. Dordrecht: Springer
- Pruvot, E. B., Estermann, T. og Mason, P. (2015) University Mergers in Europe, DEFINE Thematic Report, Brussels: European University Association
- Sverdrup, T. E., og Stensaker, I. G. (2014). Restoring trust and renegotiating psychological contracts in the context of strategic change. *Academy of Management Proceedings* Vol. 2014, No. 1
- Vabø, A., Melin, G., Aanstad, S., Borlaug, S. B. og Dalseng, C. C. F. (2016) Utviklingen av det nye NTNU: Rom for alle og rom for fornying? En underveisevaluering av fusjonen. (58). Rapport. Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU).
- Vabø, A. og Langfeldt L. (2019) The position of technical universities within changing frameworks of institutional organisation and steering: the case of the Norwegian University of Science and Technology. I A. Broström, L. Geschwind og K. Larsen (KTH), (red.) *Technical universities – Past, present and future*. Springer medio 2019.
- Ylijoki, O. H. (2014). University under structural reform: A micro-level perspective. *Minerva*, 52(1), 55-75

NIFU

Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning

Nordic Institute for Studies in Innovation, Research and Education

NIFU tilbyr handlings- og beslutningsorientert forskning til offentlig og privat sektor. Forskningen omfatter hele det kunnskapspolitiske området – fra grunnopplæring, via høyere utdanning til forskning, innovasjon og kompetanseutvikling i arbeidslivet. Instituttet har i tillegg nasjonalt ansvar for produksjon, analyse og formidling av statistikk og indikatorer for det norske FoU- og innovasjonssystemet.

NIFU

PB 2815 Tøyen, NO-0608 Oslo
www.nifu.no | post@nifu.no