

# STJERNØ-UTVALGET 10 ÅR SENERE

foredrag på møte  
6. desember 2018

av professor emeritus Steinar Stjernø, Institutt for sosialfag, Oslo Met

I 2000 lanserte Mjøs-utvalget utredningen *Frihet under ansvar*. Det var anvendelsen av New Public Management på høyere utdanning. Utvalgets forslag representerte et kompromiss mellom økonomenes ønske om at økonomiske insentiver skulle styre institusjonenes strategier og atferd, og ønskene til høgskolene Stavanger og Kristiansand om å få bli universiteter.

Utredningen ble grunnlaget for den såkalte kvalitetsreformen og de endringer som ulike regjeringer gjennomførte i de følgende åra. I de følgende åra under statsrådene Lilletun, Clemet og Giske ble høgskolene pålagt å drive forskning, men uten å få nye midler til det. De kunne bli universitet hvis de skaffet seg fire PhD-utdanninger – for øvrig et forslag fra rektor ved Høgskolen i Agder. Det innebar et avgjørende skubb i overgangen fra et binært til et hierarkisk system for høgre utdanning i Norge.

Da utvalget som jeg ledet ble nedsatt i 2006, hadde høgskolene opprettet en lang rekke masterstudier, og de fleste store høgskolene arbeidet for å skaffe seg PhD-utdanninger. Det ble de fleste steder hovedsakelig finansiert ved å overføre ressurser fra bachelorstudiene. Det var en utbredt antakelse at det bare ville bli noen få nye universiteter. Jeg var imot ordningen og advarte i Dagbladet om at det ville føre til et kappløp mellom mange andre store høgskoler. Slik gikk det også. Mot de flestes forventning satte en rekke høgskoler i gang prosesser for å skaffe seg de fire PhD-programmene som trengtes for å bli universitet. De etablerte universitetene likte det ikke, og verken universitetene eller offentligheten skjønnte hvorfor høgskolene ville bli universiteter. Men fordelene var så klare at det ville være uansvarlig overfor egen institusjon hvis rektorene i høgskolene ikke deltok i kappløpet. Fordelene var prestisje og attraktivitet blant potensielle studenter og flinke fagfolk, at det ville bli lettere å utvikle egen forskning, lettere å skaffe seg gode utenlandske samarbeidspartnere – og ikke minst økt autonomi og retten til å utvikle masterstudier og nye PhD-programmer.

Med etableringen av de nye universitetene i Stavanger, Kristiansand og etter hvert Bodø, var universitetsbegrepet endret. De mange treårige profesjonsutdanningene der, som utdanningene for lærere, sykepleiere, sosialarbeidere, ingeniører, var blitt universitetsutdanninger. De drev oftest ikke mer forskning enn tilsvarende utdanninger i de gjenværende høgskolene, men framsto overfor disse som konkurrenter om studenter og dyktige fagfolk. De arbeidet aktivt overfor myndighetene sentralt og lokalt og regionalt næringsliv for å skaffe seg ressurser for å styrke forskningen sin. Først nå, om lag 15 år senere, har det gått opp for de fleste at det er universiteter og universiteter – slik det er i så mange andre land.

Vi – utvalget – antok at det i 2020, som ifølge mandatet skulle være utvalgets horisont, da ville være 12 nye universiteter. De nye universitetene vil ofte være hybride institusjoner – med store interne forskjeller i forskningsinnsats og akademisk kultur, og de ville ha en klart lavere forskningsinnsats enn de store tradisjonelle breddeuniversitetene. Heller ikke det er så ulikt situasjonen i andre land.

Da Øystein Djupedal oppnevnte utvalget som jeg skulle lede i 2006, var situasjonen følgende:

- Konkurransen bestemte utviklingen i høyere utdanning. 38 statlige institusjoner konkurrerte om studenter, ansatte, forskningsmidler
- Det ville bli en rekke nye universiteter innen 2020, som var utvalgets pålagte horisont
- Utviklingen gikk mot stadig mer heterogene institusjoner og flere små forskningsmiljøer
- Det ville bli økt omstillingspress – særlig etter 2015
- Det rådde politisk tafatthet – regjeringen og Kunnskapsdepartementet hadde ingen nasjonal strategi for høyere utdanning

Utvalget vurderte utfordringene i 2008 slik:

- Et stort antall spinkle masterstudier, stadig flere små PhD-studier og en del påfunn på bachelornivå for å rekruttere studenter
- Prognosene tydet på at urbanisering og synkende ungdomskull ville sette mindre studiesteder i distriktene under press.
- Kvaliteten var for lav i de treårige profesjonsutdanningene til å oppfylle lovens krav om forskning og utdanning på høyt nivå
- Institusjonene skjermet sin autonomi, var lite opptatt av det nasjonale

systemet og av samarbeid og arbeidsdeling

Mandatet var å foreslå en struktur for høyere utdanning i 2020, og vi foreslo dette:

- Kunnskapsdepartementet burde starte en prosess for å redusere antallet institusjoner – 38 institusjoner burde reduseres til 8-10
- Institusjonene skulle selv foreslå hvilke andre institusjoner de skulle slås sammen med – før regjeringen foreslo nasjonale vedtak
- De nye institusjonene skulle utvikle sin profil og sine prioriteringer i dialog med departementet, eventuelt etter råd fra et nytt organ med internasjonale eksperter
- Den nye loven hadde krevd forskningsbasert undervisning, men uten nye ressurser til de korte profesjonsutdanningene som var blitt pålagt plikt til å drive forskning: program for kompetanseheving i de treårige med årlig 50 millioner kroner
- Vurdere å legge ned enkelte små studiesteder
- Et finansieringssystem med reduserte incentiv-effekter
- Ikke ett eliteuniversitet, men styrke ordningen med sentre for fremragende forskning
- Introduksjon av senter for fremragende utdanning (SFU)

### **Hva har skjedd?**

Det var bred tilslutning til utvalgets analyse, men ikke til forslagene. Motstanden var stor, særlig blant de gamle universitetene. Det var mer positive holdninger i høgskolen, men det var liten politisk vilje til en ny omfattende reform. Dette var ingen overraskelse for utvalget. På det aller siste møtet sa jeg at vi sto overfor valget mellom å si det vi mente naturlig fulgte av analysen og håpe at en framtidig regjering ville ta utredningen opp av skuffen igjen, eller å legge fram et forsiktig forslag som var mindre kontroversielt. Stoltenberg-regjeringa la seg som forventet på den linjen at fusjonene burde baseres på frivillighet og beskjedne økonomiske insentiver. Det skjedde noen ganske få slike, men så var den strategien uttømt. I slutten av regjeringsperioden sa utdanningspolitikere fra både Arbeiderpartiet og SV at det kanskje var på tide å ta et fastere grep om utviklingen i tråd med utvalgets forslag.

Så vet vi hva som skjedde. Ansvaret ble overtatt til en ny regjering. Etter valget i 2013 tok Torbjørn Røe Isaksen og hans statssekretær Bjørn Haugstad

utredningen opp av skuffen og fulgte den strategien vi hadde foreslått – med et dyktig håndgrep med blanding av overtalelse, press, insentiver og sanksjoner overfor mindre institusjoner som i utgangspunktet ikke hadde så lyst til å slå seg sammen med noen andre. Noen institusjoner hadde derimot i disse åra selv hatt en strategi som omfattet fusjoner med andre institusjoner.

Isaksen fulgte derimot ikke opp en del andre av utvalgets forslag. Det ble ikke noe program for å løfte kompetansen i profesjonsutdanningene, og heller ikke styrking av basisfinansiering, med tilsvarende svekking av de konkurranseutsatte midlene. Men institusjonene fortsatte selv å styrke kompetansen – som også ble understøttet av nye stipendiatstillinger og professoransettelser.

Vi hadde antatt at det ville være 12 universiteter i 2020 – i dag er det 10 og om noen år vil det sannsynligvis være nettopp 12. Høgskolen i Innlandet sender søknad i løpet av desember 2018, og Høgskolen på Vestlandet i løpet av de nærmeste fire åra.

Utvalget leverte ikke konkrete forslag om hvem som skulle slå seg sammen med hvem, men noen av løsningene ble annerledes enn det mentale bildet jeg hadde. Mest overraskende var nok de grepene som NTNU tok med å inkludere høgskoler som ikke akkurat ligger i nærheten av NTNU.

### **Ingen struktur er uten utfordringer**

Fusjoner og større institusjoner er naturligvis ikke et universalmiddel som løser alle problemer, og det kan som andre reformer ha utilsiktede virkninger og skape nye utfordringer og problemer. Noen ligger klart i dagen.

Det er selvfølgelig ingen enkel sammenheng mellom struktur og kvalitet i forskning og utdanning. Det trengs i tillegg vilje, evne og strategi hos ledelsen til å følge opp strukturendringen. På den annen side skaper fusjoner og mer heterogene institusjoner farer og utfordringer. Sammenslåinger kan skape byråkratisering med nye hierarkiske nivåer, flere administrativt ansatte i forhold til de faglig ansatte. Det kan øke avstanden mellom dem som står for kjernevirksomheten på den ene siden – undervisning og forskning – og ledelsen og administrasjonen på den andre. Der høgskoler blir del av ”gamle” universiteter skapes det forskjeller i tid til forskning, undervisningsplikt og lønns plassering med mer, som krever strategier for å mestre misnøye og konflikter. Det er blitt og vil bli flere flercampus-universiteter med store avstander og kvalitets-/nivåforskjeller mellom studiestedene. De møter utfordringer om hvordan de skal forene intern konsentrasjon, arbeidsdeling

og hensynet til lokale interesser. Mangfoldet blant universitetene gjør det vanskeligere (og i noen tilfeller umulig) for UHR å representere alle universiteters interesser.

Jeg synes dette er mer aktuelle problemstillinger enn hvorvidt det er rolleforvirring mellom institusjonene. Det er lenge siden Stortinget vedtok loven om at universitetene og høyskolene skulle ha samme oppgaver og samme formål. Det er lite som tyder på at de nye universitetene ikke forstår sin rolle, og det virker ikke som om de kopierer de "gamle" universitetene i annet enn ønsket om å utvikle sin forskning og heve kompetansen hos sine ansatte.

Om få år er det to, eller kanskje ingen, statlige høyskoler igjen. Overgangen fra en binær til en hierarkisk struktur i norsk høyere utdanning vil da i praksis være fullført.

